133

COMPLAINTS AND ENQUIRIES SERVED BY 6 EMPLOYEES

REPORTS BY 5 REVIEWER ANALYSTS AND 3 LEGAL COUNSEL

280

SUCCESSFUL INFORMAL RESOLUTIONS BY 5 EMPLOYEES

Management of Partnerships

In the first 5 months of Fiscal 2002, the RCMP agreed with

53% of our adverse findings and accepted **79%** of our recommendations.

The Chair and the RCMP Commissioner met:
Differences were explored. Our views were heard.

For the remaining 7 months, the RCMP agreed with

94% of our adverse findings and accepted **94%** of our recommendations.

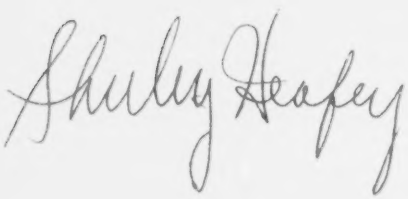
the numbers speak for themselves

The Honourable Wayne Easter, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Easter,

Pursuant to section 45.34 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, I hereby transmit the annual report of the Commission for Public Complaints Against the RCMP (CPC) for the 2002–2003 fiscal year, for tabling in Parliament.

Yours very truly,



Shirley Heafey
Chair

May 2003

© Minister of Public Works and Government Services
Cat. No. JS77-1/2003
ISBN 0662-34077-9
Editing and translation: Prosebusters Communications
Design and layout: Accurate Design & Communication Inc.

TABLE OF CONTENTS

MESSAGE FROM THE CHAIR 3

PART I ABOUT THE COMMISSION 8

Mandate 8

Our Role 9

Jurisdiction of the Commission 9

Composition of the Commission 11

Commission Budget 11

Commission Structure 12

PART II OPERATIONS 14

Complaint Process 14

Streamlining Review Processes 19

Public Interest Investigations 21

Public Hearings 23

Communications 24

Case Tracking System 27

Modern Comptrollership 27

PART III POLICING ISSUES 28

Making a Difference to RCMP Conduct 29

Conflicts of Interest 33

Investigative Detention 36

The Commission and the RCMP: Differences in Perspective 37

Post Scriptum 40

GETTING IN TOUCH WITH THE COMMISSION 41

Vision

Excellence in policing through accountability.

Mission

To provide civilian oversight of RCMP members' conduct in performing their policing duties so as to hold the RCMP accountable to the public.

Core Values

The following core values guide our work and reflect the work environment for which we strive.

- Independence
- Objectivity
- Fairness
- Timeliness
- Effective communication
- Excellence
- Respect
- Integrity
- Professionalism
- Teamwork

Vision

Excellence in policing through accountability.

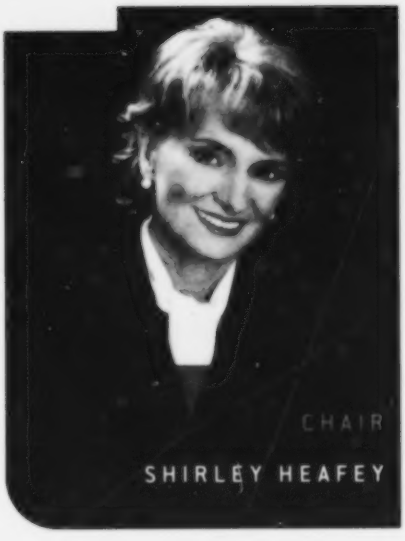
Mission

To provide civilian oversight of RCMP members' conduct in performing their policing duties so as to hold the RCMP accountable to the public.

Core Values

The following core values guide our work and reflect the work environment for which we strive.

- Independence
- Objectivity
- Fairness
- Timeliness
- Effective communication
- Excellence
- Respect
- Integrity
- Professionalism
- Teamwork



MESSAGE FROM THE CHAIR

Ideally, all public officials should have a vision of the work entrusted to them. Their public life should be dedicated to implementing that vision, little by little, bit by bit, as opportunities and resources allow. In service of that vision, objectives have to be set and doggedly pursued, victories have to be celebrated, and shortcomings have to be acknowledged and addressed.

Having celebrated my fifth anniversary as Chair of this Commission, I have experienced much and learned plenty. And I recognize that this growth must continue. Now that I have the benefit of that experience and learning, I will share my vision with Parliament and the public so that the Commission's objectives can be assessed, its victories graded and our needs debated.

A few years ago, we completed a major strategic planning exercise. One of the many accomplishments of that exercise was the adoption—for the first time in the history of the Commission—of a vision statement, a mission statement and a statement of core values. Those statements serve us well, and I continue to be guided by them. I'd like to take this opportunity to share some elements of my personal vision.

I want the work of this Commission to be relevant.

THE WORK WE DO—THE COMPLAINTS WE RECEIVE, THE INVESTIGATIONS WE CONDUCT, THE REPORTS WE WRITE—MUST BE OF THE HIGHEST QUALITY.

The relevance I speak of has a number of facets. First, the work we do—the complaints we receive, the investigations we conduct, the reports we write—must be of the highest quality. The work is relevant only if what we produce can withstand critical scrutiny of the highest calibre, be understood by complainants and RCMP members alike, and generate meaningful debate about the issues we address.

Second, the work we do must be accomplished on a timely basis. The value of the lessons to be learned from an incident that generates a complaint diminishes over time. We all know that.

Third, the public and the RCMP must respect the work we do. The public must know we understand the anxiety that can accompany an unhappy confrontation with the police and the reluctance to file a complaint. Members of the RCMP must know we appreciate the tremendous challenges they encounter on a daily basis and the value of their role in a

democratic society. Both must know we will examine complaints, and the police conduct that prompted them, independently and objectively while always attempting to balance the various values that Canadians embrace.

Fourth, our work must be effective. That means, primarily, that our findings and recommendations should have a positive impact on RCMP conduct, practices and policy. It also means that the public and its representatives accept our views as to what constitutes appropriate police conduct.

I want the work of this Commission to be proactive.

We must constantly search out new ways to reconcile differences between the public and the RCMP and to diminish the bitterness that sometimes erupts between police and the public they serve.

I want the Commission to be a leader in identifying trends and problems as they emerge, to analyse them and play an important role in the formulation of RCMP policy.

I want the Commission to use its expertise in relations between police and the public in monitoring the evolution of relevant law. As an independent agency vitally concerned with the common good, the Commission should provide its advice on the practical implications of changes in the law as well as offer its perspective on the proper direction of change.

BETWEEN 1997 AND 2001, THE COMMISSION ISSUED OVER 1200 REPORTS.

With respect to identifying policing trends and monitoring relevant law, we are in a unique position to make an important contribution to the enormous policy responsibility of the Department of the Solicitor General of Canada.

A vision of the type I have described is not achieved by the passage of legislation alone. Parliament provided the framework for this civilian oversight agency, but implementing a vision is slow, painstaking work. My predecessors worked long and hard and met many challenges to take the first difficult steps. I have reaped the benefits of their contributions, and I am grateful for their efforts.

In the past five years, the dedicated staff of this Commission have given me many victories to celebrate.

With the progressive introduction of quality controls and with the assistance of an expanded legal team charged with addressing the legal issues in each file, our reports are based on a sophisticated understanding of the law and policy relating to the complaint. At the same time, we have introduced format changes that make our reports shorter and easier to read so they can be better understood by complainants and RCMP members alike. Significant progress has been made towards our goal of producing work of the highest quality.

In my first years as Chair, there was one principal imperative: reduce the accumulated backlog of unresolved cases. Between 1997 and 2001, the Commission issued over 1200 reports. The huge effort that this number represents paid dividends in eliminating many of the "old" cases and setting the stage for the introduction of new management techniques designed to expedite the review process. Our work is timelier today but much remains to be done.

Respect and effectiveness are difficult to gauge but I believe we enjoy a fair measure of both. For example, by working with the Commission to improve the quality of complaint investigations, the RCMP demonstrates respect for the public complaint process. We can also point to numerous policy initiatives undertaken by the RCMP in response to our recommendations to show that our work is having a positive impact on members' conduct.

THE ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION INITIATIVE THAT WAS LAUNCHED BY THE COMMISSION IN 1999 HAS EXPEDITED SOME 1392 COMPLAINTS IN LESS THAN FOUR YEARS

The alternative dispute resolution initiative that was launched by the Commission in 1999 has expedited some 1392 complaints in less than four years. In appropriate cases, our complaint analysts bring the complainant and the member(s) of the RCMP together to resolve their differences. When these efforts are successful, the complaint is dealt with in a matter of days, to the relief of both parties. No RCMP investigation takes place and the Commission's formal processes are not engaged. This is proactive; this is reconciliation.

An example of proactive reconciliation that I am particularly proud of involved two small communities in New Brunswick. The people in these communities were intimidated by the RCMP response to generally peaceful demonstrations prompted by a provincial decision to close their French-language schools. Relations between the RCMP and these communities were dangerously strained. The Commission launched a public interest investigation into these events. Hundreds of people—complainants, witnesses and RCMP members—spoke candidly to our investigators.

My report ultimately recommended that the RCMP members apologize for their actions and numerous recommendations were made with a view to assisting the RCMP in the policing of public events. To the credit of the RCMP, a very public apology was made and many of our ideas respecting the policing of public events were incorporated into RCMP policy.

Although the Commission successfully handled these serious complaints in the context of a public interest investigation, many of the elements found in a successful reconciliation were present. The complainants were interviewed in their homes by Commission investigators and they felt comfortable in expressing their deep-felt concerns. The RCMP's generous response to my report closed the circle and allowed healing to begin.

When I recently visited the region to follow up, it was apparent to me that reconciliation was continuing in those communities and I am confident that cooperative relations are being restored. This public interest investigation was effective.

There are other areas of concern needing attention that I monitor closely, such as police pursuits and deaths of detainees in police cells. I have addressed both of these problems in detailed reports, and suggested ways in which the inherent dangers of high-speed pursuits can be minimized and cell deaths prevented. I have suggested policy and training initiatives that are necessary in both areas.

Across the country, provincial policies have thrust members of the RCMP, and other peace officers, into a "first-contact" position with people in a mental health crisis. The wisdom of these policies has become the subject of much debate but, in the meantime, members of the RCMP are compelled to deal with the consequences of these policies. I have been studying this issue and will shortly be making recommendations designed to assist the RCMP in adjusting to this new social reality. Again, this is a subject that I will monitor closely.

ACROSS THE COUNTRY, PROVINCIAL POLICIES HAVE THRUST MEMBERS OF THE RCMP, AND OTHER PEACE OFFICERS, INTO A "FIRST-CONTACT" POSITION WITH PEOPLE IN A MENTAL HEALTH CRISIS.

The law that governs police behaviour is constantly evolving: for example, a) the Supreme Court of Canada regularly pronounces on the *Charter*; b) appeal courts try to explain the limits on the right of police officers to stop people on the street (investigative detention); and c) Parliament invested police with vast new powers to address the threats that became apparent following September 11, 2001. As a civilian oversight agency, we think it imperative that our voice be heard, and carefully considered, in the debates prompted by these and similar changes. In reports, speeches, media contacts and scholarly publications, we have tried to make our views known.

The dedicated staff of this Commission have made great strides towards all the goals I have articulated, on a budget that, compared with the budgets of similar federal agencies, can only be described as modest. My managers have taxed their ingenuity to the limit to make impressive gains, but careful spending and internal reallocation of resources can do no more.

Our greatest failing in past years has been our inability to produce reports on a timely basis. In 1997, the Auditor General suggested that a report should be completed within 120 days of the receipt of the request for review. That is not possible given our current resources. In fact, even with all the improvements made to our process, we do not expect our caseload to be current for another three years. That is unacceptable to me. It is unacceptable to the Commissioner of the RCMP. It should be unacceptable to Parliament and the Canadian public as well.

Parts VI and VII of the *RCMP Act* became law in 1986 and the Commission began receiving and reviewing complaints in 1988. With the lessons learned from 15 years of experience under the current legislation, the time is ripe to address the shortcomings that prevent us from fully achieving our vision. More importantly, it is time to reassess the civilian oversight scheme in light of the vast new powers recently given to police services across the country. I note that England, Northern Ireland and New Zealand have recently undertaken important reforms of civilian oversight of policing.

Civilian oversight of the RCMP is not possible without access to all information relevant to a complaint. Throughout the Commission's history, access to information held by the RCMP has been a problem that my predecessors have had to address regularly. In this past year, I have had to commence a Federal Court application in an effort to obtain the information necessary to conduct a review. The courts should not be asked to resolve these matters—the legislation should be amended to make it clearer that the Commission is to have unfettered access to all information held by the RCMP.

When the *Anti-terrorism Act* was being debated, both the Minister of Justice and the Solicitor General of the day pointed to the Commission as playing a large role in ensuring that the new police powers are exercised appropriately. In a speech given in March 2002 (available on our web site), I outlined my reasons for concluding that we do not have the tools to provide effective oversight in this changed environment. In short, a complaint-driven process cannot evaluate the exercise of these new powers if the targets fear the attention that a complaint would inevitably generate. Time and again, I have heard reports of alleged abuse of the new powers, but without a complaint, I cannot begin to determine if the allegation is true. By the same token, I am unable to say that the RCMP is using the new powers exactly as Parliament intended. I should have sufficient powers at my disposal to decide if this is indeed the case and so advise Parliament and the public.

At a minimum, to do the job entrusted to it, the Commission needs access to all information held by the RCMP relevant to its files, and it needs the power to conduct random audits to ensure the appropriate exercise of authority in the absence of a specific complaint.

In a country dedicated to the rule of law, the use of the extraordinary powers we confer on the police for our protection must be effectively monitored by an independent, civilian authority. That proposition is unlikely to generate any serious disagreement. However, Parliament must be vigilant to ensure that this Commission does not disappoint the expectations of the people of Canada. We must be given the resources and tools necessary to fulfil our vision and to discharge the critical role we play in upholding the rule of law.

Shirley Heafey
Chair

1 About the Commission

Mandate

The mandate of the Commission is set out in Part VII of the *RCMP Act* and can be summarized as follows:

- receive complaints from the public about the conduct of RCMP members;
- conduct reviews when complainants are not satisfied with the RCMP's disposition of their complaints;
- hold hearings and investigations; and
- report findings and make recommendations.

1 About the Commission

Mandate

The mandate of the Commission is set out in Part VII of the *RCMP Act* and can be summarized as follows:

- receive complaints from the public about the conduct of RCMP members;
- conduct reviews when complainants are not satisfied with the RCMP's disposition of their complaints;
- hold hearings and investigations; and
- report findings and make recommendations.

OUR ROLE

The Commission is an independent body. It is not part of the RCMP. Parliament established the Commission to receive and review allegations of inappropriate conduct by RCMP members and to reinforce good police conduct.

In carrying out its duties, the Commission treats the public and RCMP members with fairness and objectivity. The Commission does not act as an advocate for either the complainant or the RCMP member(s). Nor is the Commission a disciplinary body of the RCMP. It does not have jurisdiction to review matters related to the administration or management of the RCMP. Employment disputes and contractual disputes between individuals and the RCMP fall into this category.

The Commission makes findings and recommendations aimed at correcting and preventing recurring policing problems. These findings and recommendations may address the conduct of specific RCMP members or may deal with broader issues involving RCMP policies and practices. The Commission's effectiveness therefore depends on its ability to formulate persuasive recommendations that the RCMP Commissioner will accept and implement.

JURISDICTION OF THE COMMISSION

Generally, the Commission has jurisdiction over a complaint from a member of the public that concerns the conduct of an RCMP member while performing a policing duty or function. These duties and functions include criminal investigations, public complaint investigations, policing public events, security assignments and intelligence operations.

A complaint must also involve:

- an RCMP member or other person appointed or employed under the authority of the *RCMP Act*;
- an RCMP member or other person who, when the complaint is made, is not deceased, retired, nor has resigned or been dismissed from the Force; and
- conduct that occurred after September 30, 1988, the date the Commission became authorized to take complaints.

The Commission's jurisdiction may extend to complaints about the personal conduct of members. The Commission was established to assess the conduct of members in the performance of their duties. Section 37 of the *RCMP Act* enumerates some of these duties, which clearly apply to the personal conduct of members, whether on duty or off duty. Paragraph 37(g), for example, imposes the duty on members to "act at all times in a courteous, respectful and honourable manner."

In practice, when the personal conduct of an RCMP member is at issue, the Commission has jurisdiction over the complaint only if it is determined that the alleged conduct is likely to adversely affect the member's performance as an RCMP member and/or the RCMP's reputation. In such cases, the Commission will attempt to minimize the personal information disclosed in its reports, recognizing the need for a balance between civilian oversight and a member's right to privacy.

The following examples illustrate the limits of the Commission's jurisdiction with respect to the personal conduct of RCMP members:

- A complainant alleged that her neighbour, an RCMP member, threatened her, saying in French: "I want you to know this, not today and not here, I want you to know that I will settle this" when she refused to consent to his municipal application for a particular use of his property. The Commission determined that the complaint did not fall within its jurisdiction. The alleged conduct—uttering what was perceived as a threat to a neighbour in the course of a personal dispute between neighbours—was not likely to adversely affect the member's performance as an RCMP member or harm the reputation of the RCMP. There was no suggestion that the RCMP member did anything to rely on his status as a member or to imply that he would use his powers as a member to "settle" the matter. The RCMP member was acting in his capacity as a private citizen, which he should be allowed to do without scrutiny by the Commission.
- A complainant who was involved in a custody dispute with her ex-husband, an RCMP member, alleged, among other things, that her ex-husband, while off duty, asked an on-duty RCMP member to pick up their child at a third party's house. In this case, the Commission determined that the alleged conduct was likely to adversely affect the member's performance as an RCMP member or harm the reputation of the RCMP. The decision was based on the allegation that the member relied on his status as a member and accessed RCMP resources for personal reasons. The complaint therefore fell within the public complaint process and was subject to scrutiny by the Commission.

With respect to the last example, the Commission reviewed the complaint and concluded in an interim report that the RCMP member acted improperly when he asked the on-duty member to pick up his child at the third party's house.

The RCMP Commissioner agreed and stated that the member had improperly relied on his status as a member and accessed RCMP resources to further his personal interests. The RCMP Commissioner acknowledged that some personal conduct should be subject to scrutiny in accordance with Part VII of the *RCMP Act*.

The Commission seeks to resolve questions about its jurisdiction to deal with a public complaint as early as possible in the complaint process. Where a complaint falls outside the Commission's jurisdiction, the Commission so notifies the complainant. Because complaints are also made directly to the RCMP, the Commission makes continuous efforts to communicate to the RCMP the limits of its jurisdiction. This results in the Commission reducing the number of complaints that would have otherwise been unnecessarily investigated by the RCMP.

COMPOSITION OF THE COMMISSION

COMMISSION MEMBERS

The legislation establishing the Commission provides for a Chair, a Vice-Chair, and a maximum of 29 other members and alternates from all provinces and territories that contract with the RCMP to provide policing services. The Chair serves full time; other members may serve full time or part time. The Governor in Council appoints the Chair and Vice-Chair for a term of up to five years. The members of the Commission representing each province and territory are also appointed by the Governor in Council following consultation with the minister responsible for policing in that province or territory.

COMMISSION STAFF

The Commission's Western Region office in Surrey, British Columbia, is the first point of contact for the public and is responsible for receiving all enquiries and complaints in either official language. Commission staff responsible for the hearing, investigation and review functions work primarily at Commission headquarters in Ottawa.

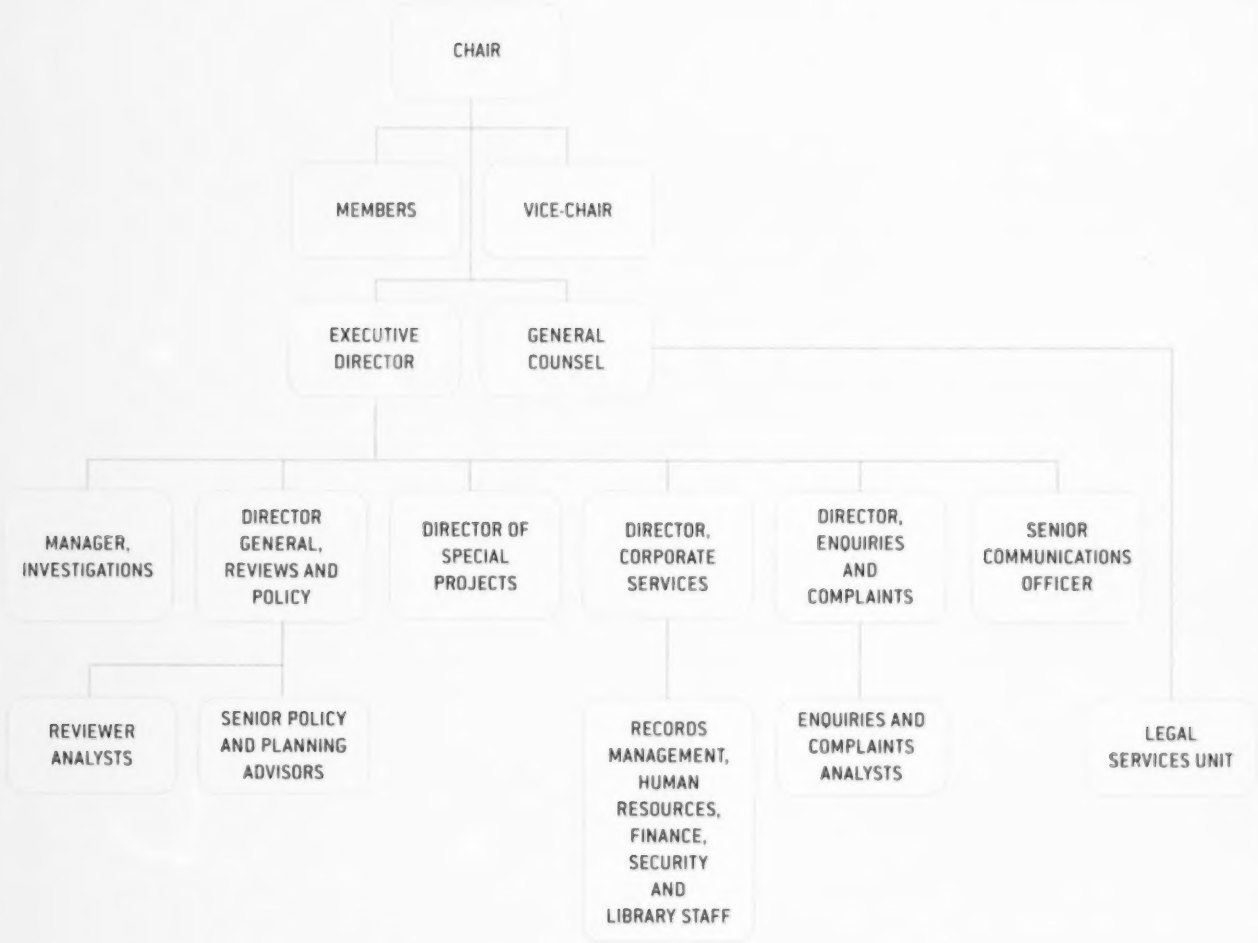
This year we acquired additional expertise in the areas of law, communications, audit, performance measurement and governance. Among other things, the Commission created the position of Manager of Investigations to conduct, coordinate and monitor investigations under the public complaint process. The Manager of Investigations also provides advice and support to management and reviewer analysts when investigations are being contemplated.

COMMISSION BUDGET

($ THOUSANDS)	ACTUAL SPENDING 2002–2003	PLANNED SPENDING 2003–2004
Salaries, wages and other personnel costs	2,578*	2,581
Contributions to employee benefits plan	478	516
SUBTOTAL	3,056	3,097
Other operating expenditures	1,766**	1,580
Total net spending	**4,822**	**4,677**

** This amount includes funding received through Supplementary Estimates A and B.*
*** This amount includes additional funds provided for Modern Comptrollership.*

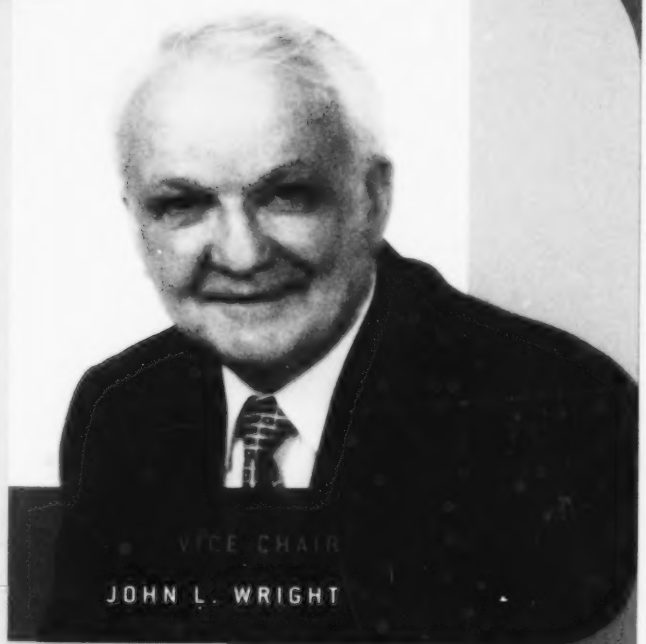
COMMISSION STRUCTURE



CHAIR

SHIRLEY HEAFEY

Ms. Heafey was first appointed Commission Chair on October 16, 1997, after serving as a member-at-large of the Commission since 1995. Prior to her appointment, Ms. Heafey was a barrister and solicitor in private practice in Ottawa and specialized in administrative and human rights law. She has acted as counsel to the Security Intelligence Review Committee and the City of Ottawa. In October 2000, she was reappointed Commission Chair for a five-year term.



VICE CHAIR

JOHN L. WRIGHT

Mr. Wright was first appointed Vice-Chair of the Commission on August 26, 1998. He was a military police officer with the rank of major in the Canadian Armed Forces. He has been involved in several community justice programs, and is a labour arbitrator and a mediator. Mr. Wright was the Chair of the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board for seven years. He has been a part-time member of the Commission since its establishment in 1988.

2 Operations

Complaint Process

A member of the public can make a complaint directly to the RCMP, the Commission or a provincial policing authority. The Commission Chair may also initiate a complaint.

Each complaint is forwarded to the RCMP, which conducts an investigation unless the Commission Chair deems it advisable in the public interest for the Commission to investigate the complaint. The RCMP then reports the results of the investigation to the complainant and the RCMP member(s) involved.

If not satisfied with the RCMP's handling of the matter, the complainant may refer the complaint to the Commission for review. Following this review, if the Chair is satisfied with the RCMP's handling of the complaint, she reports this to everyone involved, as well as to the RCMP Commissioner and the minister responsible for the RCMP, the Solicitor General of Canada.

2 Operations

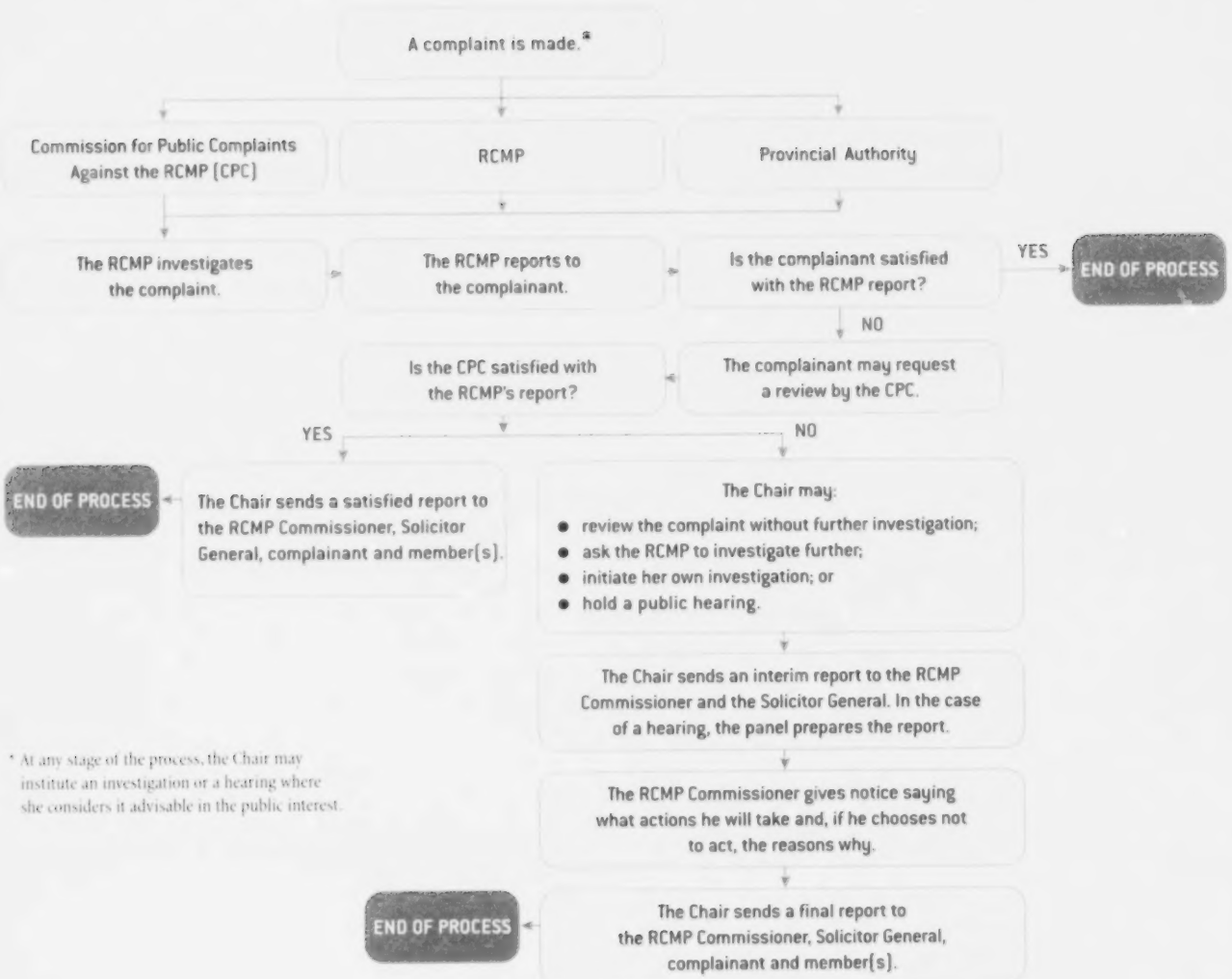
Complaint Process

A member of the public can make a complaint directly to the RCMP, the Commission or a provincial policing authority. The Commission Chair may also initiate a complaint.

Each complaint is forwarded to the RCMP, which conducts an investigation unless the Commission Chair deems it advisable in the public interest for the Commission to investigate the complaint. The RCMP then reports the results of the investigation to the complainant and the RCMP member(s) involved.

If not satisfied with the RCMP's handling of the matter, the complainant may refer the complaint to the Commission for review. Following this review, if the Chair is satisfied with the RCMP's handling of the complaint, she reports this to everyone involved, as well as to the RCMP Commissioner and the minister responsible for the RCMP, the Solicitor General of Canada.

THE COMPLAINT PROCESS


A complaint is made.*
Commission for Public Complaints Against the RCMP (CPC)
RCMP
Provincial Authority
The RCMP investigates the complaint.
The RCMP reports to the complainant.
Is the complainant satisfied with the RCMP report?
YES
END OF PROCESS
NO
The complainant may request a review by the CPC.
Is the CPC satisfied with the RCMP's report?
YES
NO
END OF PROCESS
The Chair sends a satisfied report to the RCMP Commissioner, Solicitor General, complainant and member(s).
The Chair may:
review the complaint without further investigation;
ask the RCMP to investigate further;
initiate her own investigation; or
hold a public hearing.
The Chair sends an interim report to the RCMP Commissioner and the Solicitor General. In the case of a hearing, the panel prepares the report.
The RCMP Commissioner gives notice saying what actions he will take and, if he chooses not to act, the reasons why.
END OF PROCESS
The Chair sends a final report to the RCMP Commissioner, Solicitor General, complainant and member(s).

* At any stage of the process, the Chair may institute an investigation or a hearing where she considers it advisable in the public interest.

If the Chair is not satisfied with the way the RCMP handled the complaint, she may review it without investigating further, ask the RCMP Commissioner to investigate further, initiate her own further investigation or hold a public hearing.

Each Commission review of a complaint involves a thorough analysis of all relevant materials, the RCMP investigation, and the law and policy related to the members' conduct.

When the review is complete, the Chair sends an interim report to the RCMP Commissioner and to the Solicitor General of Canada setting out her findings and recommendations.

The Commissioner then informs the Chair and the Solicitor General of Canada, in writing, of any action to be taken in response to the Chair's findings and recommendations. Should the Commissioner reject any findings or recommendations, the Commissioner must include in this notice the reasons for the rejection. The Chair then prepares a final report that includes the Commissioner's response, as well as the Chair's final findings and recommendations, and sends it to everyone involved.

As already mentioned, when the Chair is not satisfied with the handling of the complaint by the RCMP she may either ask the RCMP to investigate further or conduct her own further investigation.

FURTHER INVESTIGATION—GAINING ACCESS BY FALSE PRETENSES

The following example illustrates a case where the Commission Chair determined it was necessary to request that a further investigation be conducted by the RCMP.

A woman complained, among other things, that an RCMP member gained access to her apartment under false pretenses, by posing as a building inspector for the Housing Authority.

The RCMP started an investigation and then terminated it, advising the complainant that, because she refused to be interviewed, its investigation was concluded. The RCMP did not make any findings with respect to her allegations, despite the fact that she had provided it with a thorough written account of the incident when she originally lodged her complaint.

The Chair was not satisfied with the RCMP's termination of the investigation and decided that a further investigation was warranted. She requested that the RCMP interview the RCMP member involved, as well as relevant witnesses.

The Chair's interim report concluded that the RCMP member's purpose in gaining access to the complainant's apartment was to pursue his investigation about an individual reportedly residing with the complainant. The RCMP member's notes from the incident corroborate the fact that he was not a member of the Housing Authority, as he had led the complainant to believe, despite his later statement to the contrary. In fact, his notes indicate that he was accompanying the inspectors to have "a good look around." The member waited until the end of the inspection to identify himself as a police officer and then proceeded to question the complainant regarding the whereabouts of the individual under investigation.

During 2002–2003, the Commission received 1117 general enquiries.

The Chair found that the member conducted an unlawful search of the complainant's residence and recommended that the member be provided with operational guidance with respect to conducting lawful searches. The Chair also recommended that the member be thoroughly counselled regarding his obligations under section 37 of the *RCMP Act*, which include maintaining the integrity of the law, law enforcement and the administration of justice.

The RCMP Commissioner agreed with the findings and recommendations in the interim report. In addition, the Commissioner commented on the deficiencies noted in the public complaint investigation and indicated that he would be taking remedial action.

WESTERN REGION OFFICE

Staff at the Commission's Western Region office are committed to responding to the public by providing individuals with information and guidance to address their concerns. The Western Region office has developed a database to record and analyse the number and types of enquiries it receives. These are treated as general enquiries, cases appropriate for alternative dispute resolution or formal complaints. In the past year, the Western Region office received and dealt with 2301 enquiries overall.

GENERAL ENQUIRIES

During 2002–2003, the Commission received 1117 general enquiries. In their efforts to serve the public, Commission staff provided a satisfactory response to 307 enquiries that concerned the RCMP. The remaining 810 enquiries that did not concern the RCMP were redirected to the appropriate authorities.

ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION

The Commission enjoys continued success with its alternative dispute resolution (ADR) initiative. When ADR is deemed appropriate, Commission analysts act as impartial facilitators to bring the complainant and the RCMP member(s) into contact with each other as soon as possible.

Using ADR, the complaint may be resolved without going through the formal public complaint process. In every case, the complainant retains the option of making an official complaint. The prompt and professional response from RCMP members, particularly supervisors, has been a major factor in the success of this initiative.

DURING 2002–2003, THE WESTERN REGION OFFICE USED ADR IN 295 CASES, SUCCESSFULLY RESOLVING 280 OF THEM. ONLY 15 RESULTED IN FORMAL COMPLAINTS.

When successful, ADR can provide greater satisfaction to complainants and the RCMP member(s) involved because it can resolve the matter very quickly. It is also cost-efficient because there is no RCMP investigation, nor any Commission review. Staff in the Western Region office completed formal training in conflict resolution this year to expand their skills in this area.

During 2002–2003, the Western Region office used ADR in 295 cases, successfully resolving 280 of them. Only 15 resulted in formal complaints.

The following summaries illustrate successful ADR initiatives during 2002–2003.

- The complainant and his wife were involved in a motor vehicle accident where the RCMP member was rude and aggressive towards them. He subsequently called the Commission to make a complaint. The Commission contacted the RCMP and spoke to a supervisor. The RCMP member involved in the incident contacted the complainant and apologized for his behaviour and stated that he had been having a bad day. The complainant was satisfied with the apology and did not lodge a formal complaint.
- A woman whose vehicle was stolen contacted the Commission to complain that the RCMP had recovered her vehicle the same day it was stolen, but failed to notify her until three weeks later. This resulted in a $300 storage bill. The Commission contacted an RCMP supervisor who agreed that the RCMP would pay the storage fee. Consequently, there was no formal complaint lodged.

COMPLAINTS

During 2002–2003, the Commission received 889 formal complaints. When a complaint is made directly to the Commission, the Western Region office receives it. Commission analysts obtain the details of each complainant's concerns, formulate the complaint, and forward it to the RCMP. When a question arises relating to the Commission's jurisdiction, the analyst consults the Commission's Legal Services Unit before accepting the complaint.

REVIEW OPERATIONS 2002–2003

Interim reports	**38**
Final reports after Commissioner's notice	**36**
Final reports after review	**56**
Other cases concluded	**3**
Total number of reports signed	**133**

Once a complaint is referred to and investigated by the RCMP, the complainant, if not satisfied, can ask the Commission to undertake a review. Review work accounts for a significant proportion of the Commission's workload.

Over the past 12 months, the Commission has begun a profound transformation of its review operations. It revitalized the review team by hiring a new team leader and adding new reviewer analysts. Funded through an internal reallocation of resources, these changes will allow the Commission to better manage its caseload.

The Commission has also implemented weekly reporting of progress on active review cases by the review and legal teams, closer monitoring of review cases assigned to contractors, and weekly oversight of caseload management by the Chair. This ensures continuing momentum for active review cases.

These changes, implemented in the latter half of the fiscal year, have allowed the Commission to conclude several complicated, long-standing cases. The changes have also positioned the review team to deal with a growing and challenging caseload.

This year the Commission also looked more carefully at how it can improve the time it takes to complete its reviews. The Commission expects to use this analysis to set more appropriate workload standards and performance objectives in 2003–2004. A planned resource assessment will set appropriate staffing levels for the review process over the longer term, so that the Commission has enough reviewer analysts for the number of review cases it is handling.

STREAMLINING REVIEW PROCESSES

A quality assurance process, introduced in previous years, has resulted in thorough reports of the highest quality; still much remains to be done to improve the timeliness of reviews. Several steps were taken this year to advance that goal.

In the past, reviewer analysts would discover after an initial analysis that they could not review the case before some shortcomings were addressed. Such shortcomings included inadequate materials provided by the RCMP, a deficient RCMP investigation of the original complaint or an RCMP member who had not been properly notified of the complaint. Consequently, such review cases were delayed.

To avoid such problems and ensure that a case is genuinely ready for review when assigned, the Commission began screening files. This improves the timeliness of reviews by addressing most shortcomings while the case is awaiting analysis, by facilitating assignment of cases to a reviewer analyst with the appropriate expertise and by determining time lines for completion of the review work based on the relative complexity of a case.

In the latter half of 2002–2003, a screening tool was developed and an experienced member of the review team was assigned to screen all cases. The success of this streamlining initiative in improving the timeliness of reviews will be assessed in 2003–2004.

A second key improvement was the implementation of a review checklist to ensure more consistent and thorough analyses of cases. Used by all reviewer analysts, the checklist provides a structured approach to clarifying allegations contained in a complaint, considering the handling of the complaint by the RCMP, examining evidence, determining applicable review standards, and developing Commission findings and recommendations.

Used by all reviewer analysts, the checklist provides a structured approach to clarifying allegations contained in a complaint, considering the handling of the complaint by the RCMP, examining evidence, determining applicable review standards, and developing Commission findings and recommendations.

Use of the review checklist ensures that issues, legal or otherwise, are identified and addressed as early in the review process as possible and before reports are drafted. This minimizes extensive revision of reports and reduces delays.

The streamlining initiatives implemented in 2002–2003 will help maintain the quality of the Commission's review of complaints, as well as the quality of its further investigations. They will also help expedite the completion of reviews and reports. Close monitoring of our caseload will enable Commission staff to assess the value of these changes.

LIAISON WITH STAKEHOLDERS

As the Commission strives to transform and streamline its review process, it is aware that much still needs to be done to respond to the needs and interests of complainants and RCMP members. Often the review process, as set out in the legislation, is difficult to understand and, too frequently, results take longer than expected for those involved.

To improve liaison with stakeholders, the Commission launched a series of outreach initiatives, including meetings with the RCMP to identify key issues to be addressed in the complaint process. These included a more comprehensive and consistent array of materials to be provided by the RCMP, greater clarity in defining the allegations contained in complaints to facilitate their investigation and review, improvements to the initial RCMP investigation of complaints, better use of ADR by the Commission and the RCMP, and better coordination between the Commission and the RCMP in the tracking of cases. The Commission is also working to improve the information and regular progress reports it provides to everyone involved.

PUBLIC INTEREST INVESTIGATIONS

The Commission Chair can launch a public interest investigation into any complaint when she considers it advisable in the public interest. When she takes this step, the RCMP does not have to conduct an investigation.

This year, the Chair determined that it was necessary to initiate two investigations in the public interest: one related to a high-speed police pursuit, and the other to a police raid that involved powers under the new anti-terrorism legislation. These investigations have not yet been completed and more information will be reported in future annual reports. The Chair did, however, issue her interim report following her investigation of another police pursuit, which occurred in January 2001.

HIGH-SPEED POLICE PURSUITS

The Commission Chair made several policy recommendations with regard to this issue in her special report entitled *Police Pursuits and Public Safety* (1999). The Commission continues to monitor police pursuits very closely to ensure that safe practices are being employed.

The following case is a summary of the public interest investigation, initiated by the Chair, into a high-speed police pursuit.

A young man was driving his car on a quiet residential street when he was struck on the passenger side by another vehicle, which had proceeded through a stop sign at a high rate of speed. The force of the impact was so substantial that the man's car ended up on the front lawn, almost at the doorstep, of an adjacent house. The man had to be removed from his vehicle using the "jaws of life" and was immediately transported to hospital with life-threatening injuries. The media reported the next morning that the RCMP had been pursuing a stolen vehicle at the time and subsequently arrested three suspects at the scene of the accident. The innocent victim spent more than two weeks in hospital fighting for his life and still has a long recovery ahead of him. After learning of this alleged pursuit, the Chair decided that an investigation was necessary in the public interest. The investigation is ongoing.

The following complaint was initiated by the Chair in 2001 and resulted in an interim report in 2002.

During morning rush hour, a sports utility vehicle (SUV) was reported stolen. Two RCMP members, driving an unmarked vehicle, located and followed the SUV, eventually coming to a stop behind it at a red light. The officers had called for a marked cruiser to assist them. One member pulled up behind the unmarked vehicle, while another, approaching from the opposite direction, tried to box in the SUV before the light turned green.

The SUV bolted at high speed when the light turned green and the three police vehicles activated their emergency equipment and followed. Shortly thereafter, the SUV crashed into another vehicle and the suspect was apprehended at the scene. One of the RCMP members told a witness at the scene that the RCMP had been in pursuit, but that the pursuit had been called off. The RCMP subsequently denied that its members had been in pursuit.

Following media reports, the Chair initiated a complaint that unidentified RCMP members conducted a pursuit of a stolen vehicle without due regard for public safety, improperly denied that a pursuit had been undertaken and failed to report the pursuit in accordance with current policy.

The Commission interviewed the RCMP members involved, witnesses and the driver of the stolen SUV. The Chair's interim report found that a pursuit had indeed taken place, that it had lasted less than one minute, and that it had been appropriately terminated because of the danger posed to public safety. The Chair found that the pursuit had not been reported as it should have but the members responsible for terminating the pursuit exemplified the risk-assessment and decision-making skills that pursuit policies are meant to elicit.

The Chair further noted that once a pursuit is initiated, the suspect's perceptions tend to dictate the outcome of the incident. It was clear from the suspect's interview that he believed the police were virtually right behind him for the duration of his flight.

This incident illustrates how dangerous all pursuits are, regardless of their duration. They set in motion a sequence of events that can have tragic consequences despite appropriate risk assessments and responsible decisions taken by officers.

ANTI-TERRORISM LEGISLATION

The Commission was given the additional responsibility of providing civilian oversight of RCMP conduct under the anti-terrorism legislation passed by Parliament in 2002.

The following is a summary of the public interest investigation into a recent complaint involving an RCMP raid allegedly linked to anti-terrorism activity. The Chair initiated the investigation because of the sensitive nature of the allegations. Unlike the previous examples, there were no media reports of this incident.

A woman complained that the RCMP executed a search warrant at her residence in the middle of the night without justification. Although the complainant was later told that the search had been conducted in the context of suspected terrorism activities, she believes that her family was singled out because of their Arabic descent.

The complainant further alleged that members used excessive force during their entry into the dwelling and that they left her residence in disorder after concluding the search. It is also alleged that RCMP members entered the residence and conducted their search in a way that traumatized her elderly mother and two young children. Finally, she complained that members improperly questioned her eight-year-old son without permission, and in the absence of his parents.

Since receiving the complaint, the Commission has learned that this was a joint operation with other police services. The investigation is ongoing.

PUBLIC HEARINGS

Public hearings are an option open to the Commission when dealing with complaints. Since its inception in 1988, the Commission has conducted 17 public hearings.

There were no public hearings held during this fiscal year.

COMMUNICATIONS

The Commission is aware of the need to improve its ability to disseminate information about issues of interest to Canadians. To this end, the Commission hired a senior communications officer to implement initiatives outlined in previous annual reports, including: redesigning the Commission's web site to make it more informative and accessible while complying with government-wide standards; updating the Commission's pamphlet to better explain the public complaint process; increasing the Commission's media profile to promote a better understanding of its mandate and publicize its perspective on policing issues; raising awareness of the Commission's mandate and procedures among members of the public and RCMP members; and using the Commission's web site and appropriate academic journals to publicize Commission findings and recommendations.

CASES OF INTEREST TO THE CHAIR

The Chair actively monitors cases involving police conduct with regard to the treatment of persons in custody, cell deaths, the use of force, the treatment of mentally ill persons, relations between Aboriginal communities and police, and high-speed police pursuits. Also of importance to the Chair are matters arising from the recent anti-terrorism and organized crime legislation that has given police extraordinary new powers.

These cases come to the attention of the Chair by way of media coverage, coroners' inquests, the criminal courts and public complaints. Matters involving other police services and police oversight agencies are monitored by the Chair.

Since the Chair's appointment, more than a 1000 cases have been monitored involving police services across the country. During the year, the Chair identified and considered over 400 cases of interest appearing in national news stories, including those listed below.

There were 109 news stories dealing with the issue of cell deaths reported this year. Police treatment of persons with mental illness was reported in 76 news stories. Police pursuits appeared in 205 news stories. There were 55 news stories about police interaction with Aboriginal communities.

The Chair regards these monitoring activities as essential to ensure she remains current on policing trends and issues in order to be proactive in the public interest.

DURING THE YEAR, THE CHAIR IDENTIFIED AND CONSIDERED OVER 400 CASES OF INTEREST APPEARING IN NATIONAL NEWS STORIES.

NATIONAL AND INTERNATIONAL OUTREACH

The Chair and other Commission representatives participated in various conferences with other civilian oversight agencies during the year. The Chair also travelled throughout the country to discuss her role as the head of a civilian oversight agency with various individuals and groups, including representatives of numerous RCMP divisions. These meetings provided an opportunity for the Chair to discuss the public complaint process, to ask how recommendations are being implemented across the country and to listen to issues of interest or concern.

NATIONAL OUTREACH

The Chair maintains links with other agencies and associations concerned with excellence in Canadian policing. Part of her responsibility is to meet and discuss issues of mutual interest with these professionals. Over the year she shared information and ideas with the following groups of people.

- Chief Coroner of British Columbia
- Assistant Deputy Solicitor General of British Columbia
- Members of the London Muslim community
- National President of the Canadian Arab Federation
- Director of the Centre of Forensic Sciences in Toronto
- Chair and past Chair of the Nova Scotia Police Commission

The Chair makes it a priority to visit senior members of the RCMP across Canada to develop a deeper understanding of the issues they face while performing their policing duties, follow up on the implementation of Commission recommendations, and explore regional differences in policing. This year the Chair met with the following RCMP representatives.

- Deputy Commissioner of the Western Region
- Commanding Officer of the Surrey Detachment
- Deputy Commissioner of the North West Region
- Saskatchewan Assistant Commissioner of "F" Division
- RCMP members and recruits at RCMP Depot in Regina
- New Brunswick Assistant Commissioner of "J" Division
- New Brunswick District 8 Commander
- Nova Scotia Assistant Commissioner of "H" Division

Commission staff also attended the conference of the Canadian Association for Civilian Oversight of Law Enforcement, held in St. John's, Newfoundland, in September 2002. The theme of the conference was "The Challenges of Accountability."

OUTREACH TO ABORIGINAL COMMUNITIES

Despite media reports of a troubled relationship between Aboriginal Canadians and the RCMP, few formal complaints about RCMP members have originated from Aboriginal communities since the Commission was created in 1988.

Since the Commission's investigative powers are generally triggered by a public complaint, it is more difficult for the Commission to contribute to solutions for better policing unless people make full use of the complaint process.

This year, the Commission made a concerted effort to reach out to Aboriginal communities. Complaints from Aboriginal people have been identified by the Chair as a priority.

The Chair met with Wilton Littlechild and Glenda Cooney of the Commission on First Nations and Métis Peoples and Justice Reform to discuss problems Aboriginal communities face when dealing with police. Subsequently, the Chair was invited to Saskatoon by Mr. Littlechild to participate in a day-long round-table discussion exploring potential solutions to chronic problems of police interaction with Aboriginal communities.

The Commission can be more accessible to Aboriginal communities and we are actively exploring ways to allow Aboriginal people to trust and feel more comfortable with the complaint process.

INTERNATIONAL OUTREACH

The Chair corresponded and held discussions with heads of various international organizations to share information and ideas about policing issues. There are many countries interested in the Canadian experience with civilian oversight. The following examples provide a sample of some of these interactions.

THIS YEAR, THE COMMISSION MADE A CONCERTED EFFORT TO REACH OUT TO ABORIGINAL COMMUNITIES. COMPLAINTS FROM ABORIGINAL PEOPLE HAVE BEEN IDENTIFIED BY THE CHAIR AS A PRIORITY.

The Police Complaints Authority of England was particularly interested in discussions about police pursuits, as well as treatment of mentally ill persons and persons in custody.

The Secretary to the Government of India for the Department of Administrative Reforms and Coordination had discussions with the Chair about our civilian oversight process.

Canada's High Commissioner to the Republic of Guyana and the Chair communicated to discuss the possibilities of the Chair's participation in the establishment of a civilian oversight body being contemplated by the Republic of Guyana.

A senior Commission analyst met with a research officer from the Crime and Misconduct Commission of the Queensland State Police of Australia for an in-depth discussion and exchange of information about police pursuits.

The Chair met with representatives from the National Human Rights Commission of the Republic of Korea, which is responsible for police oversight.

Senior staff members met with a delegation of senior police officers from the People's Republic of China to share information on the operation of a civilian oversight agency.

CASE TRACKING SYSTEM

Over the past two years, the Commission has been upgrading its information management system. The Case Tracking System (CTS), a key objective of the Commission's five-year strategic plan, was implemented this year. It allows the Commission to effectively track the progress of complaints through the various stages of the process.

The CTS has the potential to become a useful tool for the Commission to track issues and legal concerns and to identify trends in policing practices as they emerge, but the Commission will require additional resources to improve the system and accomplish this goal.

MODERN COMPTROLLERSHIP

The Commission made significant progress this year in implementing the principles of modern comptrollership. It completed a capacity check assessment of modern management practices. The assessment indicated that, as a small agency, we were very much on the right track but still have areas that need improvement. An action plan is currently being developed to seize the opportunities for improvement identified in the study.

The Commission is looking at what it wants to accomplish, assessing those goals against resources available and developing tools to assist with the performance measurement process.

3 Policing Issues

Each year brings new cases that underscore the need for change in policing policy. The following section highlights issues that either warrant concern or have seen progress in the past year.

3 Policing Issues

Each year brings new cases that underscore the need for change in policing policy. The following section highlights issues that either warrant concern or have seen progress in the past year.

MAKING A DIFFERENCE TO RCMP CONDUCT

We are often asked what impact Commission recommendations have on RCMP conduct. Gauging this impact is not easy. One measure is the number of findings and recommendations accepted by the RCMP Commissioner. This year, at the Chair's request, the Commissioner has provided much more detailed explanations for his positions regarding Commission findings and recommendations. Most importantly, the Commissioner has taken the additional step of reporting on the implementation of our recommendations. This will serve to strengthen the complaint process and provide better service to Canadians.

The following cases illustrate how the Commission is influencing RCMP conduct and national policing policy, one case at a time.

EXCESSIVE USE OF FORCE

The complainant's brother called the RCMP and requested the complainant be removed from his residence. The complainant was intoxicated and had been fighting with his brother. Two RCMP members went to the residence and arrested the complainant for assault. He was then transported to the RCMP detachment, detained overnight and released the next day. Following his release, the complainant was admitted to hospital where he underwent emergency surgery to repair a ruptured bladder.

The complainant alleged that an RCMP member used excessive and unnecessary force by, among other things, kicking him in the abdomen, causing him serious injury. He further complained he was not given medical attention when he was in RCMP custody. Finally, he alleged that another RCMP member forced him to mop up the vomit in his cell prior to releasing him.

The RCMP found that, while the member struck the complainant in the abdomen with his knee, the force, used in the circumstances, was proper, justified and did not violate the RCMP's policy or code of conduct. Regrettably, the RCMP's letter of disposition did not address the complainant's allegations that he was slapped, pushed and forced to mop out his cell at the detachment, nor did it address the alleged lack of medical attention.

In his interim report, the Vice-Chair found that the member improperly pushed the complainant back against a wall by the neck, which escalated tension in the situation. Indeed, a struggle ensued between the RCMP member and the complainant.

THIS YEAR, AT THE CHAIR'S REQUEST, THE COMMISSIONER HAS PROVIDED MUCH MORE DETAILED EXPLANATIONS FOR HIS POSITIONS REGARDING COMMISSION FINDINGS AND RECOMMENDATIONS.

The Vice-Chair concluded that the use of the knee strike—an authorized technique to obtain control of an individual who is resistant—was a justified use of force in the circumstances. Medical evidence confirmed that the bladder could have ruptured by any blow if it was full; therefore, the fact that it ruptured was not evidence that the blow was applied with excessive force. The Vice-Chair also concluded that the complainant was inadequately monitored to ensure his physical well-being while being detained. Furthermore, an RCMP member improperly required that he mop out his cell prior to his release. This incident revealed, to the Vice-Chair's dismay, that it was the detachment's practice to leave detainees to "wallow" in their own vomit until release.

The Vice-Chair recommended, among other things, that the RCMP member who applied force receive refresher training on response options and that all detachment staff be reminded of the proper standards regarding the incarceration, monitoring and care of intoxicated individuals.

The RCMP Commissioner fully supported all the Vice-Chair's findings and recommendations and instituted a review of the relevant national policy on conditions of confinement, "with a view to precluding a repetition of, or continuance of, the issues illustrated in this public complaint elsewhere." The Chair was pleased with the Commissioner's response, including his decision to take action beyond the recommendations made.

UNLAWFUL ENTRY

An RCMP member, responding to a complaint regarding loud music, arrived at the complainant's home. When no one answered the door, he opened the unlocked door and walked through the doorway uninvited. The member requested that the occupants turn down the loud music. The complainant turned down the music and ordered the member to leave his home. As he attempted to shut the door, the member placed his hand and/or foot in the doorway to prevent the door closing. The complainant attempted to push him out and in response, two members arrested the complainant for obstructing a peace officer and physically removed him from the residence.

The man complained, among other things, that RCMP members unlawfully entered his home, improperly arrested him and used excessive force in their dealings with him.

The Chair found in her interim report that the members had no legal authority to enter the complainant's home and that they should have left when requested to do so. The complainant's arrest was improper because the members were not in the lawful execution of their duties when the alleged obstruction took place. Accordingly, all force used was improper in light of the improper arrest. The Chair recommended, among other things, that the members apologize to the complainant and that they receive operational guidance with respect to the lawful entry of a dwelling and authorized and appropriate use of force.

The RCMP Commissioner agreed with the Chair's findings and recommendations, and expressed concern over the frequency with which members "find themselves in similar risky situations and are not sufficiently familiar with the law, which lead to the inevitable consequences in this case." The Commissioner went further, directing the appropriate policy centres to issue clear policy directives and guidelines on this issue.

INADEQUATE NOTE-TAKING

The complainant was at a friend's house celebrating the New Year when the RCMP attended in response to a 911 call. His interaction with RCMP members resulted in his arrest for obstructing a peace officer and his subsequent detention in a cell at the local RCMP detachment.

The complainant alleged that he had been arrested without justification, was not advised of his rights under the *Charter* and was not allowed reasonable access to legal counsel. He also alleged that an RCMP member had used excessive force against him at the detachment by choking him.

The Vice-Chair concluded that the complainant had been arrested without justification and that he had been advised of his *Charter* rights, but not allowed reasonable access to a legal adviser once he no longer posed a threat. The Vice-Chair also concluded there was an improper use of force.

In addition, the Vice-Chair expressed concern that three RCMP members had neglected to take notes relating to this incident. He emphasized that RCMP policy, training and long-standing police practice require that officers take accurate and contemporaneous notes. This practice enhances the credibility of police officers when they are called on to provide a statement in court, in disciplinary proceedings or in public complaint investigations. Most importantly, it helps reassure members of the public that the evidence given by the police is accurate and fair.

The RCMP Commissioner agreed with the Commission's findings and recommendations, adding that deficiencies in note-taking are currently being addressed by operational improvement initiatives. He also said the issue would be the focus of additional remedial initiatives at the national level and that he would ask that it also be addressed at the local detachment level.

IMPROPER SEIZURE OF PROPERTY

An RCMP member went to the complainant's home to seize a boat and trailer, suspecting that these were stolen property. The discussion between the complainant and the RCMP member developed into a heated argument. The complainant protested that the RCMP member did not have the right to seize his property without a warrant. The complainant's father telephoned the RCMP member's supervisor to inform him of events and asked him to come to the home. The RCMP member then spoke with his supervisor who did not object to the member's proposed course of action. The RCMP member threatened to arrest the complainant if he continued to obstruct his efforts to seize the property. The complainant reluctantly complied and the boat and trailer were towed away.

The complainant alleged, among other things, that the RCMP member improperly seized his boat and trailer without a warrant, that the RCMP member behaved improperly in dealing with him and that the supervisor failed to prevent the improper seizure of the boat and trailer.

The Vice-Chair's interim report concluded that the RCMP member's conduct in seizing the boat and trailer without a warrant was improper and that the supervisor failed to prevent this unlawful seizure. The Vice-Chair further concluded that the RCMP member's conduct in becoming angry, threatening arrest and remaining on private property when instructed to leave by the complainant was improper.

In response, the RCMP Commissioner fully supported the Commission's findings and recommendations. Specifically, the Commissioner agreed that both the RCMP member and the supervisor receive operational guidance with respect to the requirements for a search warrant prior to the seizure of property and that they apologize to the complainant.

The RCMP Commissioner also agreed with the Vice-Chair's finding that the RCMP member behaved improperly in his dealings with the complainant. He supported the Vice-Chair's recommendation that the RCMP member receive operational guidance with respect to his communication and intervention skills.

CONFLICTS OF INTEREST

In the Commission's view, conflicts of interest in the policing context are not well understood. RCMP members live and work in the communities they police and therefore there are many opportunities for conflicts of interest to arise in the course of their work.

The *RCMP Act* requires every RCMP member "to avoid any actual, apparent or potential conflict of interests." The following cases illustrate the conflicts of interest that can arise.

PUBLIC COMPLAINT INVESTIGATION

A man complained, among other things, that the RCMP failed to conduct an adequate and unbiased criminal investigation into allegations that his son assaulted a woman. Charges of assault were laid against the complainant's son, but the Crown withdrew the charges prior to trial.

There was a public complaint investigation into the adequacy of the RCMP's criminal investigation. At the same time, the RCMP public complaint investigator and the RCMP members who were complained about in the public complaint investigation restarted the criminal investigation into the alleged assault.

The RCMP members who were the subject of the complaint recommended to the Crown prosecutor that charges be re-laid. The prosecutor declined, stating that the evidence did not support re-laying the charges. Following this, the RCMP concluded its public complaint investigation. It found most of the complainant's allegations to be unsupported, but it did acknowledge that the alleged victim's statement, as taken by the primary investigator, could have been more thorough.

In his interim report, the Vice-Chair concluded that the RCMP had conducted an inadequate and improper criminal investigation into the allegations of assault. He further concluded that the two RCMP members' involvement in the reinvestigation of the alleged assault during the public complaint investigation constituted a serious conflict of interest.

The Vice-Chair recommended, among other things, that the RCMP members be reminded of the need to avoid conflicts of interest.

The RCMP Commissioner agreed that the initial criminal investigation was inadequate. However, he did not agree that the RCMP members' involvement in the reinvestigation constituted a conflict of interest. He expressed a concern that filing a public complaint against an RCMP member could be used to prevent that member from continuing a criminal investigation.

The Commissioner's concern was reasonable but it did not apply to the facts of this case because the initial criminal investigation had been completed before the public complaint was filed. The conflict of interest arose when the two RCMP members reinvestigated the alleged criminal offence during a public complaint investigation into the adequacy of their own prior criminal investigation. They had a vested interest in re-laying the original charge. For that reason, they should not have been involved in the reinvestigation of the criminal complaint.

The Commission does not intend to endorse complaints filed with the ulterior motive of removing an RCMP member from a criminal investigation, but that was not the case here. The Vice-Chair continues to believe that this was a serious conflict of interest.

PUBLIC COMPLAINT INVESTIGATION

The complainant alleged, among other things, that excessive physical force had been used in the course of his arrest. The complaint was investigated by the immediate superior of the RCMP member involved. The RCMP subsequently advised the complainant that there was no indication of excessive or improper force, nor was there any indication of abuse of power or harassment.

In his interim report, the Vice-Chair concluded that reasonable and probable grounds for the arrest of the complainant did not exist and, therefore, all force used by the RCMP member was improper. The Vice-Chair went on to comment that the direct reporting relationship between the member involved and the public complaint investigator resulted in a conflict of interest.

In his notice, the RCMP Commissioner agreed that the member involved did not have grounds to arrest the complainant and, therefore, the force used was improper. The Commissioner also noted the comment about the apparent conflict of interest and indicated that he would ask the "appropriate authority to ensure that the National Internal Investigation Guidebook be reviewed and updated to more clearly address these issues."

This case highlights the consequences of conflicts of interest. The public complaint investigator investigated the complaint and vindicated the RCMP members' actions. However, both the Vice-Chair and the RCMP Commissioner disagreed with the RCMP investigation and agreed with each other. There is no basis to suggest that the public complaint investigator acted in bad faith but, even with the best of intentions, objectivity can be subtly undermined by a conflict of interest and, for that reason, such a conflict must be scrupulously avoided.

In the past, the Commission has encountered numerous examples of RCMP members performing their duties while in a conflict of interest. We have seen RCMP members conduct criminal investigations when targets of the investigations are suing one of the members—not surprisingly, the targets of the criminal investigations complained that they were not being treated fairly. The RCMP member in one such case, and his supervisors, did not see a conflict of interest. Because conflicts are regularly overlooked, or dismissed, by RCMP members, the Commission has repeatedly recommended that the RCMP Commissioner examine the issue in detail and provide clear guidance to his members. That recommendation has never been followed.

IN THE PAST, THE COMMISSION HAS ENCOUNTERED NUMEROUS EXAMPLES OF RCMP MEMBERS PERFORMING THEIR DUTIES WHILE IN A CONFLICT OF INTEREST.

The Commission continues to believe that members of the RCMP need, and are entitled to, a comprehensive policy statement that discusses the significance of conflicts of interest and helps members recognize and avoid them. The RCMP Commissioner's initiative, as a result of this case, in directing a review and update of the National Internal Investigation Guidebook to address conflicts that arise in public complaint investigations is a good first step, but the Commissioner needs to give additional attention to this critical area.

INVESTIGATIVE DETENTION

A complaint recently reviewed by the Commission raised some questions regarding the authority of the police to detain individuals on the basis of mere suspicion. In the facts of that case, the police suspected the complainant of having committed a sexual assault. Because they lacked sufficient grounds, they did not arrest him. Rather, they told him he was being detained and asked him to accompany them to the police station where they proceeded to question him for almost three hours.

Because the concept of investigative detention is still evolving, the Commission's Legal Services Unit was tasked with researching the matter and preparing a legal brief addressing the lawful parameters of such detentions. The memorandum was then appended to the Chair's final report in that complaint. In essence, the memorandum supported the conclusion that the actions taken by the police went beyond the common law powers afforded to police officers.

As a general rule, the police have no authority to detain suspects solely for investigative purposes without reasonable and probable grounds to believe they have committed an offence. One exception is the common law doctrine of investigative detention, which allows the police to detain an individual if they have what is known as articulable cause. Articulable cause has been defined as a "constellation of objectively discernible facts" that offer reasonable cause to suspect that a person has been involved in a crime.

AS A GENERAL RULE, THE POLICE HAVE NO AUTHORITY TO DETAIN SUSPECTS SOLELY FOR INVESTIGATIVE PURPOSES WITHOUT REASONABLE AND PROBABLE GROUNDS TO BELIEVE THEY HAVE COMMITTED AN OFFENCE.

Articulable cause is something more than a hunch but less than reasonable and probable grounds to believe. Since investigative detentions are an exception to the long-established rule that the police have no authority to detain anyone for questioning, it is important that this power be judiciously applied so as not to breach fundamental rights and freedoms. The Commission's memorandum examined the legal cases that have been decided in this area in order to identify the limits of investigative detention.

In response to this complaint, the RCMP argued that because the subject members had articulable cause in that case, they were authorized to detain the complainant. However, the Commission's legal brief revealed other limits to the scope of a valid investigative detention. For example, the length of a valid investigation cannot extend to several hours. Secondly, in terms of proximity, the police are not generally permitted to transport a detainee to a new location. Both of these limits were exceeded in this complaint.

Moreover, the legal memorandum also concluded that, in the course of an investigative detention, the police are only authorized to search for weapons. By contrast, the question as to whether the right to counsel arises upon investigative detention is still undecided.

Since the concept of investigative detention has yet to be considered by the Supreme Court of Canada, a final determination of these contentious issues awaits further pronouncement by that court.

The Commission is hopeful that its legal memorandum will generate discussion with the RCMP on this important issue. The full legal brief, written by Lesley McCoy, Commission Counsel, was published in the October 2002 *Criminal Law Quarterly*[1] and will soon be available on the Commission's web site.

THE COMMISSION AND THE RCMP: DIFFERENCES IN PERSPECTIVE

There are times when the RCMP Commissioner's response to the Commission's findings and recommendations reveals the differences that sometimes exist between the police perspective and the civilian perspective. The following cases illustrate this point.

UNNECESSARY AND GRATUITOUS CONDUCT

The complainant, a local businessman, and a friend were riding their motorcycles downtown when they pulled over and backed into a parking space to let what they thought was an emergency vehicle pass. In fact, the perceived emergency vehicle was an RCMP car. The RCMP member in the car stopped and asked the riders to produce their licences and registrations.

While he was verifying the documents, another RCMP member, parked nearby, approached and issued them parking tickets for violating a municipal parking by-law by backing into a parking space.

The complainant alleged that the RCMP was harassing him because he rode a Harley-Davidson motorcycle. Issuance of the parking ticket was just one of many incidents that he alleged constituted harassment.

The Vice-Chair concluded in the interim report that issuing a parking ticket for backing into a parking space in these circumstances was oppressive conduct.

The RCMP Commissioner, in his notice, did not agree that the conduct of the RCMP member who had issued the parking ticket could be characterized as "oppressive."

[1] [2002] 46 Crim. L.Q. 319

Nor did the Commissioner acknowledge that the conduct was inappropriate. He explained that there appeared to be full legal authority to issue a ticket and that it appeared police discretion was available in this case. If what the RCMP member did was "standard practice" in the community and "fully consistent with the law," then the actions of the RCMP member "were according to local policy and could not be considered oppressive."

Subsequent to the Commissioner's notice, the Chair and the RCMP Commissioner met and discussed this case, among others. The Commissioner objected to the use of the word oppressive in describing this conduct. The Chair agreed in her final report that this member's conduct would be more appropriately described as "unnecessary and gratuitous."

However, in the Chair's view, the Commissioner's rationale for vindicating the conduct is unclear and unacceptable.

EXCESSIVE USE OF FORCE

Two RCMP members went to the residence of a suspected impaired driver. Upon their arrival, the members approached the suspect outside the residence and asked to speak with him. The suspect refused and retreated into the residence where he resided with his elderly parents. The suspect's father came out, and the members advised that they wished to speak to his son. The RCMP members, who had been joined by a third member, followed the suspect's father into the enclosed back porch of the residence, where he called for his son.

For unknown reasons, the RCMP members attempted to restrain the father with a head or neck restraint. Both the suspect and his mother heard the commotion and rushed to the aid of the father, who had escaped the restraint. By this time, three more members had arrived as back-up, so there were now six, and entered the back porch area. The members then attempted to arrest the son, after which the mother and father repeatedly asked for clarification as to what was happening. The members consistently refused to provide an explanation and threatened both of them with arrest for obstruction. Ultimately, a number of types of force were used against all three family members, and the father and son were arrested.

The mother lodged a complaint with the Commission alleging, among other things, that the RCMP members used excessive force and exhibited inappropriate conduct towards her family.

The Chair concluded in an interim report that the members' overzealous conduct and lack of communication throughout the incident precipitated the resulting traumatic event. Despite the repeated requests for information by the complainant and her husband, none of the six RCMP members present responded in a manner intended to de-escalate the situation. Instead, the members resorted to using inappropriate and excessive force against the elderly parents and their son. The Chair recommended that the members be reminded of the importance of appropriate communication with clients, that they approach this complainant with a view to bringing about reconciliation with her and her family, and that they apologize for the inappropriate uses of force.

The RCMP Commissioner rejected the Chair's conclusion, suggesting that, while the members were partially responsible for the absence of effective communication, the family's "substantial level of aggression" prevented a "productive exchange." By so concluding, the Commissioner failed to recognize that the members' lack of appropriate communication created an atmosphere of tension and hostility. The Commissioner further failed to reinforce the RCMP's internationally recognized problem-solving guidelines, which require police officers to communicate effectively and to initially try to defuse situations, rather than resort to physical force. The Chair maintains that there is ample evidence that the members resorted to force without considering alternative and reasonable means to handle what could have otherwise been a routine matter.

PREPARATION OF INVESTIGATION REPORTS

The complainant, a former RCMP member, was the subject of a criminal investigation. He alleged that the RCMP investigator who led the criminal investigation had made false statements in the investigation reports.

In her interim report, the Chair concluded that the RCMP investigator had failed to gather evidence available to him and that some of the information contained in the investigation reports was "false, misleading and inaccurate."

The Chair recommended that the RCMP investigator receive direction from his supervisors regarding his responsibility to prepare thorough investigation reports and to take accurate, timely notes. She also recommended that the RCMP undertake a *Code of Conduct* investigation to determine whether the RCMP investigator had contravened the section dealing with a member's obligation not to "knowingly or wilfully make a false, misleading or inaccurate statement or report to any member who is superior in rank or who has authority over that member pertaining to any investigation."

In response to the interim report, the RCMP Commissioner stated that the complaint related to a criminal investigation conducted in 1992. He added that the complainant waited five years before filing his complaint and that this delay had an [*translation*] "adverse effect" on the Commissioner's "treatment" of the Chair's finding and recommendations. On the one hand, the Commissioner categorically rejected the Chair's finding on the ground that it was [*translation*] "superfluous," the comments were offensive and it contained "false, misleading and inaccurate" accusations. He added that the finding and recommendations were [*translation*] "too categorical and harsh, without clear motives and submitted much too late." On the other hand, the Commissioner said that he did not [*translation*] "entirely disagree with the essence of the finding and recommendations."

In her final report, the Chair noted that the Commissioner had made a factual error as the complainant had, in fact, made his complaint within four months following his dismissal. The Chair also concluded that RCMP members are required to respect the *Code of Conduct* and that, as a result, the RCMP investigator had to ensure that the information contained in his report was complete and accurate before submitting it to his supervisor.

With respect to the recommendations, the Chair was concerned by the Commissioner's rationale. In past reports, the Commissioner recognized the importance for RCMP members to take accurate and contemporaneous notes. This case was no different. The member should have received direction with respect to thorough investigations and note-taking. Unfortunately, and based on a factual error, the Commissioner did not condemn the inappropriate conduct.

POST SCRIPTUM

It is apparent in the pages of this report that the Commissioner and I do not always agree. That is to be expected. Having said that, I wish to acknowledge the time and effort that Commissioner Zaccardelli has personally invested in providing meaningful and helpful responses that contribute to a better understanding of policing issues. He has frequently exceeded the requirements of the *RCMP Act* and the Canadian public has benefited as a result.

Getting in Touch with the Commission

Head Office

MAILING ADDRESS

Commission for Public Complaints Against the RCMP
P.O. Box 3423, Station "D"
Ottawa, Ontario K1P 6L4

TELEPHONE AND FAX

General Enquiries	(613) 952-1471
Toll-free Line	1-800-267-6637 (bilingual)
Complaints (toll-free)	1-800-665-6878 (bilingual)
Fax	(613) 952-8045

Western Region Office

MAILING ADDRESS

Commission for Public Complaints Against the RCMP
7337 137th Street, Suite 102
Surrey, British Columbia V3W 1A4

TELEPHONE AND FAX

General Enquiries	(604) 501-4080
	(604) 501-4091
Complaints (toll-free)	1-800-665-6878 (bilingual)
Fax	(604) 501-4095

Web Address

www.cpc-cpp.gc.ca

Selected Commission reports are available on the web site.

02 03

les chiffres sont éloquents

133 PLAINTES OU DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS TRAITÉES PAR **SIX** EMPLOYÉS

RAPPORTS PRODUITS PAR **CINQ** EXAMINATEURS-ANALYSTES ET **TROIS** AVOCATS

280 PLAINTES AYANT DONNÉ LIEU À UN RÈGLEMENT À L'AMIABLE SOUS LA DIRECTION DE **CINQ** EMPLOYÉS

Commission des plaintes du public contre la GRC

Commission des plaintes du public à l'égard de la GRC

Gestion de partenariats

Au cours des cinq premiers mois de l'exercice 2002, la GRC a souscrit à

53% de nos conclusions défavorables et accepté **79%** de nos recommandations.

La Présidente et le Commissaire de la GRC se sont rencontrés. Ils se sont penchés sur leurs divergences et la Présidente a fait valoir notre point de vue.

Au cours des sept derniers mois, la GRC a souscrit à

94% de nos conclusions défavorables et accepté **94%** de nos recommandations.

Les chiffres sont éloquents.

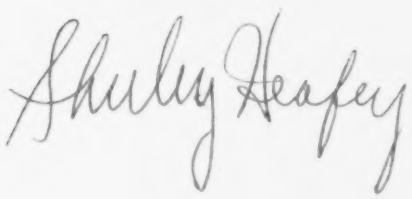
L'honorable Wayne Easter, C.P., député
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 45.34 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport annuel de la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada pour l'exercice 2002-2003, en vue de sa présentation au Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

La présidente,



Shirley Heafey

Mai 2003

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
N° de catalogue JS77-1/2003
ISBN 0662-34077-9
Révision de l'anglais et traduction : Prosebusters Communications
Conception et mise en pages : Accurate Design & Communication Inc.

TABLE DES MATIÈRES

MESSAGE DE LA PRÉSIDENTE 3

PARTIE I AU SUJET DE LA COMMISSION 8

Notre mandat 8

Notre rôle 9

Compétence de la Commission 9

Composition de la Commission 11

Budget de la Commission 11

Organigramme de la Commission 12

PARTIE II LES ACTIVITÉS 14

Procédure de plainte 14

Rationalisation de la procédure d'examen 19

Enquêtes dans l'intérêt public 21

Audiences publiques 23

Communications 24

Système de suivi des plaintes informatisé 27

Modernisation de la fonction de contrôleur 27

PARTIE III ENJEUX LIÉS AUX PRATIQUES POLICIÈRES 28

Influencer positivement la conduite de la GRC 29

Conflits d'intérêts 33

Détention aux fins d'enquête 36

La Commission et la GRC : divergences d'opinions 37

Post-scriptum 40

COMMENT JOINDRE LA COMMISSION 41

Vision

L'excellence des services de police : une question de responsabilité.

Mission

Fournir une surveillance civile de la conduite des membres de la GRC dans l'exercice de leurs fonctions afin d'assurer que la GRC est responsable au public.

Valeurs fondamentales

Les valeurs fondamentales suivantes nous guident dans notre travail et reflètent l'environnement de travail que nous recherchons :

- l'indépendance
- l'objectivité
- l'équitabilité
- la rapidité d'exécution
- la communication efficace
- l'excellence
- le respect
- l'intégrité
- le professionnalisme
- le travail d'équipe

Vision

L'excellence des services de police : une question de redevabilité.

Mission

Fournir une surveillance civile de la conduite des membres de la GRC dans l'exercice de leurs fonctions afin d'assurer que la GRC est redevable au public.

Valeurs fondamentales

Les valeurs fondamentales suivantes nous guident dans notre travail et reflètent l'environnement de travail que nous recherchons :

- l'indépendance
- l'objectivité
- l'équitabilité
- la rapidité d'exécution
- la communication efficace
- l'excellence
- le respect
- l'intégrité
- le professionnalisme
- le travail d'équipe

MESSAGE DE LA PRÉSIDENTE

Dans un monde idéal, tout représentant officiel devrait avoir une vision claire des étapes à franchir au cours de son mandat. Sa vie publique devrait être consacrée à la mise en œuvre progressive de cette vision, à mesure que les circonstances et les ressources le permettent. Des objectifs doivent être fixés et poursuivis sans relâche. Les victoires doivent être célébrées et les obstacles, reconnus et surmontés.

Au cours de mes cinq années à la présidence de la Commission, j'ai beaucoup appris. Je reconnais toutefois avoir encore beaucoup à apprendre. Je récolte maintenant les fruits de mon expérience et je me dois d'offrir ma vision au Parlement ainsi qu'au public. Ce faisant, les objectifs de la Commission pourront être évalués, ses victoires remises en perspective et ses besoins débattus.

Il y a quelques années, nous nous sommes livrés à une planification stratégique, la première dans l'histoire de la Commission. Cet exercice nous a permis de définir notre mission, notre vision et les valeurs fondamentales qui nous tiennent à cœur. Les énoncés qui en découlent nous servent admirablement et continuent de m'inspirer. J'aimerais profiter de cette occasion pour partager avec vous certains éléments de ma vision personnelle.

Je tiens à ce que le travail de la Commission soit pertinent. À mes yeux, la pertinence a plusieurs facettes.

Premièrement, le travail que nous accomplissons – les plaintes que nous recevons, les enquêtes que nous menons, les rapports que nous rédigeons – doit être de qualité exceptionnelle. Il pourra ainsi supporter un examen critique des plus rigoureux et être compris par les plaignants et les membres visés de la GRC. Et il pourra susciter un débat fructueux sur les problèmes auxquels nous nous attaquons.

PREMIÈREMENT, LE TRAVAIL QUE NOUS ACCOMPLISSONS – LES PLAINTES QUE NOUS RECEVONS, LES ENQUÊTES QUE NOUS MENONS, LES RAPPORTS QUE NOUS RÉDIGEONS – DOIT ÊTRE DE QUALITÉ EXCEPTIONNELLE.

Deuxièmement, le travail que nous faisons doit être accompli en temps opportun, puisque les leçons que nous pouvons tirer d'un incident ayant donné lieu à une plainte s'estompent avec le temps. Ceci est bien connu.

Troisièmement, les membres du public ainsi que de la GRC doivent respecter le travail accompli par la Commission. D'une part, la Commission comprend l'anxiété qui découle d'un affrontement désagréable avec la GRC, ainsi que la réticence que peut avoir un citoyen à déposer une plainte. D'autre part, les membres de la GRC doivent savoir que nous sommes conscients des énormes difficultés auxquelles ils font face quotidiennement et de leur rôle important dans une société démocratique. Enfin, les deux parties peuvent apprécier l'indépendance et l'objectivité dont fait preuve la Commission dans l'examen des plaintes concernant la conduite de la police. Ce travail s'effectue systématiquement en tenant compte des différentes valeurs auxquelles adhèrent les Canadiens.

Quatrièmement, nos conclusions et recommandations devraient avoir un impact positif sur la conduite de la GRC, ses méthodes et sa politique. De plus, notre travail et notre opinion concernant la conduite des policiers doivent être compris par la population et ses représentants.

Je tiens à ce que le travail de la Commission soit proactif.

Nous devons constamment rechercher de nouvelles façons de rapprocher les points de vue de la population et de la GRC et d'atténuer l'amertume qui parfois s'installe entre la police et la population qu'elle sert.

Je tiens à ce que la Commission soit la première à relever les tendances et les problèmes au fur et à mesure qu'ils surgissent, afin qu'elle puisse les analyser et jouer un rôle important dans la formulation de la politique de la GRC.

Je tiens à ce que la Commission mette à profit sa connaissance approfondie des relations entre la police et la population pour suivre l'évolution des lois. En tant qu'organisme indépendant voué au bien public, la Commission devrait formuler des avis sur les implications pratiques des changements à la loi et présenter son point de vue sur l'orientation souhaitable de ces changements.

En ce qui a trait aux tendances dans les pratiques policières et à la surveillance des lois pertinentes, nous sommes dans une situation privilégiée pour aider le ministère du Solliciteur général du Canada à s'acquitter de ses lourdes responsabilités.

Il ne suffit pas d'adopter des lois pour concrétiser la vision que je viens de décrire. Mes prédécesseurs ont accompli un travail long et ardu, et ils ont relevé de nombreux défis pour poser les premiers jalons. J'ai récolté les fruits de leur travail et je leur en suis reconnaissante.

Au cours des cinq dernières années, le personnel dévoué de la Commission m'a donné plusieurs raisons d'être fière.

L'introduction progressive de contrôles de la qualité et l'appui d'une équipe de juristes plus nombreuse font en sorte que nos rapports s'appuient sur une analyse complexe de la loi et de la politique se rapportant à une plainte. De plus, nous avons apporté des modifications afin que nos rapports soient plus concis et plus faciles à lire, les rendant plus accessibles aux plaignants et aux membres de la GRC. Notre objectif est de produire un travail de qualité, et d'importants progrès ont été accomplis en ce sens.

ENTRE 1997 ET 2001, LA COMMISSION A PRODUIT PLUS DE 1 200 RAPPORTS.

Au cours de mes premières années à titre de présidente, j'ai dû m'attaquer à une tâche importante : réduire l'arriéré de plaintes qui s'étaient accumulées. Entre 1997 et 2001, la Commission produit plus de 1 200 rapports. L'initiative a été fructueuse puisqu'elle a ouvert la voie à de nouvelles techniques de gestion visant à accélérer la procédure d'examen. Depuis, notre travail est plus efficace, mais il reste encore beaucoup à faire.

Le respect et l'appréciation de notre travail sont des notions difficiles à évaluer, mais je crois que nous en possédons un juste équilibre. D'ailleurs, la GRC fait montre de respect envers le processus des plaintes du public lorsqu'elle collabore avec la Commission afin d'améliorer la qualité de ses enquêtes. De plus, elle a donné suite à un bon nombre de nos recommandations, témoignant ainsi que notre travail a un impact positif sur la conduite des membres.

Depuis 1999, la Commission a résolu 1 392 plaintes grâce à son mode de règlement des différends à l'amiable. Cette méthode habilite nos analystes à réunir le plaignant et les membres visés de la GRC pour résoudre leurs différends. Lorsque ces efforts portent fruit, la plainte peut être traitée en quelques jours, et ce, à la satisfaction des deux parties. Il n'y a donc pas d'enquête et aucune procédure officielle n'est entamée. Cette méthode favorise un règlement à l'amiable, faisant d'elle un acte proactif de la Commission.

DEPUIS 1999, LA COMMISSION A RÉSOLU 1 392 PLAINTES GRÂCE À SON MODE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS À L'AMIABLE.

À titre d'exemple, un règlement à l'amiable dont je suis particulièrement fière concerne deux petits villages au Nouveau-Brunswick. Les habitants de ces villages acadiens ont été choqués par la réaction de la GRC face à des manifestations dans l'ensemble pacifiques. Celles-ci avaient été provoquées par la fermeture de leurs écoles de langue française par les autorités provinciales. La Commission a mené une enquête d'intérêt public sur ces événements. Des centaines de personnes – plaignants, témoins et membres de la GRC – ont parlé ouvertement à nos enquêteurs.

Le succès qu'a eu la Commission avec cette enquête dans l'intérêt public est directement lié au fait que bon nombre d'éléments indispensables à la conciliation étaient présents. En effet, les plaignants, tous interrogés à leur domicile par les enquêteurs de la Commission, se sentaient à l'aise d'exprimer leurs profondes préoccupations.

Mon rapport final sur cet événement recommandait entre autres que les membres de la GRC présentent des excuses. Beaucoup de mérite revient à la GRC, puisqu'elle l'a fait ouvertement et publiquement. De plus, bon nombre de recommandations visaient à aider la GRC à assurer le service d'ordre dans le cadre de manifestations et d'événements publics. La plupart de celles-ci ont été intégrées à la politique de l'organisme.

La réaction de la GRC face au contenu de mon rapport a permis de tourner la page sur cet événement. D'ailleurs, lors d'un voyage récent dans cette région du Nouveau-Brunswick, j'ai constaté qu'on était parvenu à rétablir des relations cordiales. Cette enquête dans l'intérêt public a été efficace.

Je surveille de près d'autres types d'incident d'importance, notamment les poursuites policières à grande vitesse et le décès en cellule de personnes détenues par la GRC. D'ailleurs, je me suis penchée sur ces deux problèmes dans des rapports détaillés. Mes recommandations, proposées à titre d'initiatives en matière de politique et de formation, visaient à réduire les dangers inhérents des poursuites à grande vitesse ainsi qu'à prévenir les décès en cellule.

L'interaction des policiers et des personnes en état de crise psychologique fait désormais partie de notre nouvelle réalité sociale. À la suite des décisions des autorités provinciales dans plusieurs régions du pays, les membres de la GRC ainsi que d'autres agents de la paix sont devenus des intervenants sociaux de premier plan. Ces décisions ont été au cœur d'un grand débat mais en bout de ligne, les membres de la GRC n'ont d'autre choix que d'assumer ces responsabilités additionnelles. Dans un rapport imminent, j'émettrai des recommandations afin de faciliter l'adaptation des membres de la GRC à cette nouvelle réalité sociale.

Les lois régissant le comportement de la police évoluent constamment. En effet, la Cour suprême du Canada statue régulièrement sur la *Charte canadienne des droits et libertés* et les cours d'appel tentent d'expliquer les limites dans lesquelles s'inscrit le droit des agents de police d'arrêter les gens dans la rue (détention préventive). De plus, à la suite des attentats du 11 septembre 2001, le Parlement a dévolu à la police de larges pouvoirs pour contrer les menaces de terrorisme. En tant qu'organisme de surveillance civile, il est impératif que notre voix se fasse entendre sur ces changements et d'autres semblables. C'est à cette fin que nous avons utilisé plusieurs médiums – rapports, discours, entretiens médiatiques et publications universitaires – de façon à faire valoir notre point de vue.

À LA SUITE DES DÉCISIONS DES AUTORITÉS PROVINCIALES DANS PLUSIEURS RÉGIONS DU PAYS, LES MEMBRES DE LA GRC AINSI QUE D'AUTRES AGENTS DE LA PAIX SONT DEVENUS DES INTERVENANTS SOCIAUX DE PREMIER PLAN.

Le personnel dévoué de la Commission a accompli de grands progrès relativement aux objectifs fixés et ce, malgré un budget qui ne peut qu'être qualifié de modeste lorsque comparé aux budgets d'organismes fédéraux similaires. Mes gestionnaires ont fait preuve d'ingéniosité, mais il est impossible d'aller plus loin dans la réaffectation interne des ressources et la rationalisation des dépenses.

Notre échec le plus flagrant ces dernières années demeure notre incapacité de produire des rapports en temps opportun. En 1997, le vérificateur général du Canada a émis une opinion selon laquelle un rapport devrait être complété dans les 120 jours suivant la réception d'une demande d'examen. Compte tenu de nos ressources actuelles, il nous était impossible de respecter cette échéance. En effet, malgré toutes les améliorations apportées à nos opérations, encore trois autres années devront être consacrées à l'arriéré de dossiers. Cette échéance est inacceptable pour moi. Elle est également inacceptable pour le Commissaire de la GRC, et elle devrait être inacceptable pour le Parlement et la population canadienne.

Les parties VI et VII de la *Loi sur la GRC* ont été promulguées en 1986, et la Commission a commencé à recevoir et à examiner des plaintes en 1988. Nos 15 années d'expérience révèlent qu'il est temps de revoir les lacunes législatives faisant obstacle au parachèvement de notre vision. Plus important encore, il est temps de réévaluer notre programme de surveillance civile à la lumière des nouveaux pouvoirs étendus récemment dévolus aux services de police dans l'ensemble du pays. À cet égard, je tiens à mentionner que l'Angleterre, l'Irlande du Nord et la Nouvelle-Zélande ont récemment entrepris d'importantes réformes de la surveillance civile des pratiques policières.

Il nous est impossible d'assurer la surveillance civile de la GRC si l'accès à toute l'information pertinente relative aux plaintes nous est refusé. Tout au long de l'histoire de la Commission, mes prédécesseurs ont été confrontés à ce problème. D'ailleurs, au cours de la dernière année, j'ai dû saisir la Cour fédérale pour tenter d'obtenir l'information nécessaire à l'examen d'une plainte. Le processus a été amorcé et je rapporterai la décision ultérieure de la Cour fédérale, le cas échéant.

La Commission ne devrait pas être obligée de passer par les tribunaux pour résoudre ces questions – les lois doivent être modifiées de façon à préciser clairement que la Commission doit avoir accès sans entrave à toute l'information que possède la GRC.

Durant les débats parlementaires au sujet de la *Loi antiterroriste*, le ministre de la Justice ainsi que le Solliciteur général soulignaient le rôle important que jouerait la Commission. En effet, celle-ci devait s'assurer que les nouveaux pouvoirs conférés aux policiers étaient exercés de façon appropriée. Toutefois, dans une allocution livrée en mars 2002 (accessible dans notre site Web), j'ai dressé la liste de pouvoirs manquants nécessaires pour accomplir ce mandat. Essentiellement, le processus tel que décrit dans la législation n'habilite pas la Commission à évaluer l'exercice de ces nouveaux pouvoirs en l'absence d'une plainte.

À maintes reprises, des récits d'abus de ces nouveaux pouvoirs m'ont été communiqués. Sans plainte formellement déposée, je ne peux vérifier la véracité de ces allégations. Parallèlement, je demeure incapable d'affirmer que la GRC utilise ses nouveaux pouvoirs en respectant fidèlement l'intention du législateur. Si tel était le cas, les pouvoirs suffisants devraient m'être dévolus afin que je puisse déterminer l'étendue de la situation et, du même coup, en informer le Parlement et le public.

Pour accomplir la mission dont elle est investie, la Commission doit au minimum avoir accès à toute l'information détenue par la GRC. Elle doit également avoir le pouvoir d'effectuer des vérifications au hasard en l'absence de plaintes expressément formulées. Ceci l'habiliterait à déterminer si la GRC exerce ses pouvoirs de façon appropriée.

Dans un pays qui respecte la règle de droit, l'usage des pouvoirs extraordinaires conférés à la police pour assurer notre protection doit être surveillé efficacement par un organisme civil indépendant. Cette proposition n'est guère de nature à susciter de vives contestations. Toutefois, le Parlement doit être vigilant et veiller à ce que la Commission demeure à la hauteur des attentes de la population canadienne. Nous devons disposer des ressources et des pouvoirs nécessaires pour concrétiser notre vision et nous acquitter du rôle crucial qui nous est dévolu dans le respect de la règle de droit.

La présidente,
Shirley Heafey

1 Au sujet de la Commission

Notre mandat

Le mandat de la Commission est défini à la partie VII de la *Loi sur la GRC* et peut être résumé comme suit :

- recevoir les plaintes du public concernant la conduite de membres de la GRC;
- procéder à un examen lorsque les plaignants sont insatisfaits du règlement de leur plainte par la GRC;
- convoquer des audiences et mener des enquêtes;
- énoncer des conclusions et formuler des recommandations.

Notre mandat

Le mandat de la Commission est défini à la partie VII de la *Loi sur la GRC* et peut être résumé comme suit :

- recevoir les plaintes du public concernant la conduite de membres de la GRC;
- procéder à un examen lorsque les plaignants sont insatisfaits du règlement de leur plainte par la GRC;
- convoquer des audiences et mener des enquêtes;
- énoncer des conclusions et formuler des recommandations.

NOTRE RÔLE

La Commission des plaintes du public contre la GRC est un organisme autonome qui ne fait pas partie de la GRC. En créant la Commission, le Parlement l'a investie du mandat de donner suite aux allégations de conduite inappropriée de membres de la GRC et de renforcer la bonne conduite du corps de police.

Dans l'exercice de ses fonctions, la Commission traite la population et les membres de la GRC avec équité et objectivité. Elle n'agit pas en tant que défenseur de la partie plaignante ou des membres de la GRC. Elle n'est pas non plus un organisme disciplinaire pour la GRC, et en ce sens, elle n'a pas compétence pour enquêter sur les questions d'administration ou de gestion de la Gendarmerie ni pour en faire l'examen. Les différends en matière d'emploi et en matière de contrats entre les particuliers et la GRC ressortissent à cette catégorie.

La Commission formule des conclusions et des recommandations visant à corriger des problèmes et à empêcher qu'ils ne se reproduisent. Ses conclusions et recommandations peuvent viser la conduite de membres de la GRC en particulier ou se rapporter à des enjeux plus vastes ayant trait à la politique et aux méthodes policières de l'organisme. L'efficacité de la Commission dépend par conséquent de son aptitude à formuler des recommandations convaincantes que le Commissaire de la GRC acceptera et appliquera.

COMPÉTENCE DE LA COMMISSION

De façon générale, la Commission a compétence pour entendre toute plainte émanant d'un citoyen ayant trait à la conduite d'un membre de la GRC dans l'exercice de ses fonctions. En vertu de ses attributions et de ses fonctions, la GRC s'occupe notamment d'enquêtes criminelles, d'enquêtes sur les plaintes du public, du service d'ordre dans le cadre d'événements publics, de missions de sécurité et d'activités du renseignement.

La plainte doit également viser :

- un membre de la GRC ou une autre personne nommée ou employée sous l'autorité de la *Loi sur la GRC*;
- un membre de la GRC ou une autre personne qui, lorsque la plainte a été déposée, n'était pas décédée ni à la retraite, n'avait pas démissionné ou n'avait pas été congédiée par la Gendarmerie;
- une conduite survenue après le 30 septembre 1988, date à laquelle la Commission a été autorisée à recevoir des plaintes.

La compétence de la Commission peut s'étendre aux plaintes concernant la conduite personnelle de membres de la GRC. La Commission a été créée pour évaluer la conduite des membres dans l'exercice de leurs fonctions, mais l'article 37 de la *Loi sur la GRC*, qui énumère certaines de ces fonctions, s'applique manifestement à la conduite personnelle des membres de l'organisme, qu'ils soient dans l'exercice de leurs fonctions ou non, puisqu'il énonce au paragraphe 37(g), par exemple, que les membres sont tenus « de se conduire en tout temps d'une façon courtoise, respectueuse et honorable ».

En pratique, lorsque la conduite personnelle d'un membre de la GRC est en cause, la Commission n'est compétente pour examiner la plainte que s'il est déterminé que la conduite présumée risque de nuire au rendement du membre de la GRC dans l'exercice de ses fonctions ou de porter atteinte à la réputation de l'ensemble du corps policier. En pareil cas, la Commission s'efforcera de divulguer le minimum de renseignements personnels dans son rapport, compte tenu de la nécessité de trouver un juste équilibre entre la surveillance civile et le droit du membre de la GRC au respect de sa vie privée.

Les exemples qui suivent illustrent les limites de la compétence de la Commission concernant la conduite personnelle des membres de la GRC.

- Une plaignante a allégué que son voisin, membre de la GRC, avait déclaré en français : « Je veux que tu saches une chose. Ce ne sera pas ici ni aujourd'hui, mais je vais régler cette affaire-là » parce qu'elle avait refusé d'autoriser la demande qu'il avait faite à la municipalité de faire usage de sa propriété à des fins particulières. La Commission a déterminé que la plainte ne relevait pas de sa compétence. La conduite présumée – proférer ce qui a été perçu comme une menace par une voisine au cours d'une dispute entre voisins – ne risquait guère d'avoir un effet défavorable sur le rendement du membre de la GRC dans l'exercice de ses fonctions ou de nuire à la réputation de l'organisme. Rien ne donnait à penser que le policier en question avait posé un acte quelconque pour faire valoir sa qualité de membre de la GRC ou laisser entendre qu'il aurait recours aux pouvoirs que lui confèrent ses fonctions pour « régler » la question. Le membre de la GRC agissait en sa qualité de citoyen, ce qu'il était autorisé à faire sans être assujetti à l'examen de la Commission.
- Dans le cadre d'une plainte portant sur un différend avec son ex-mari, membre de la GRC, concernant la garde de leur enfant, la plaignante a fait valoir notamment que ce dernier, alors qu'il n'était pas en service, avait demandé à un collègue qui était en service de passer prendre leur enfant chez un tiers. En l'espèce, la Commission a déterminé que la conduite présumée était susceptible d'avoir un effet défavorable sur le rendement du membre de la GRC dans l'exercice de ses fonctions ou de nuire à la réputation de la Gendarmerie. La décision était fondée sur le fait que le membre de la GRC avait utilisé son statut et avait eu accès aux ressources de l'organisme pour des motifs personnels. La plainte relevait par conséquent de la procédure de plainte du public et pouvait être examinée par la Commission.

En ce qui a trait à ce dernier exemple, la Commission a examiné la plainte et conclu, dans un rapport intérimaire, que le membre de la GRC avait agi de façon inappropriée en demandant à son collègue de service de passer prendre son enfant chez un tiers.

Le Commissaire de la GRC a souscrit à l'opinion de la Commission et il a indiqué que le policier avait utilisé à mauvais escient son statut de membre de la GRC et avait utilisé indûment les ressources de l'organisme pour poursuivre des intérêts personnels. Le Commissaire de la GRC a reconnu qu'en pareil cas, certaines conduites personnelles devaient être soumises à l'examen de la Commission en application de la partie VII de la *Loi sur la GRC*.

La Commission s'efforce de résoudre dès le début de la procédure la question de compétence inhérente à la plainte déposée. Lorsque la Commission détermine qu'elle n'a pas compétence pour examiner une plainte, elle en avise le plaignant. Étant donné que les plaintes sont également déposées directement auprès de la GRC, la Commission fait des efforts soutenus pour faire connaître à cette dernière les limites de sa compétence. Ce faisant, la Commission réduit le nombre de plaintes qui pourraient donner lieu à des enquêtes inutiles de la part de la GRC.

COMPOSITION DE LA COMMISSION

MEMBRES DE LA COMMISSION

La loi établissant la Commission prévoit un président, un vice-président et un maximum de 29 autres membres ou suppléants provenant de chaque province ou territoire qui utilise par contrat les services de police de la GRC. Le président s'acquitte de ses fonctions à temps plein. Les autres membres peuvent être nommés à temps plein ou à temps partiel. Le gouverneur en conseil nomme le président et le vice-président pour un mandat de cinq ans au maximum. Les membres de la Commission représentant chaque province ou territoire sont également nommés par le gouverneur en conseil, à l'issue de consultations avec le ministre responsable des questions policières de la province ou du territoire visé.

PERSONNEL DE LA COMMISSION

Le bureau de la région de l'Ouest, situé à Surrey, en Colombie-Britannique, constitue le premier point de contact pour le public et il est chargé de la réception de toutes les demandes de renseignements et les plaintes dans les deux langues officielles. Le personnel de la Commission responsable des activités d'audience, d'enquête et d'examen exerce principalement ses fonctions à l'Administration centrale à Ottawa.

Cette année, la Commission a créé d'autres postes spécialisés dans les domaines du droit, des communications, de la vérification, de l'évaluation du rendement et de la gouvernance. Elle a notamment créé le poste de chef des enquêtes, dont le titulaire est chargé de diriger et de coordonner les enquêtes menées dans le cadre de la procédure de plainte du public, et d'en assurer le suivi. Le chef des enquêtes fournit également des avis et un appui à la direction et aux examinateurs-analystes lorsque des enquêtes sont envisagées.

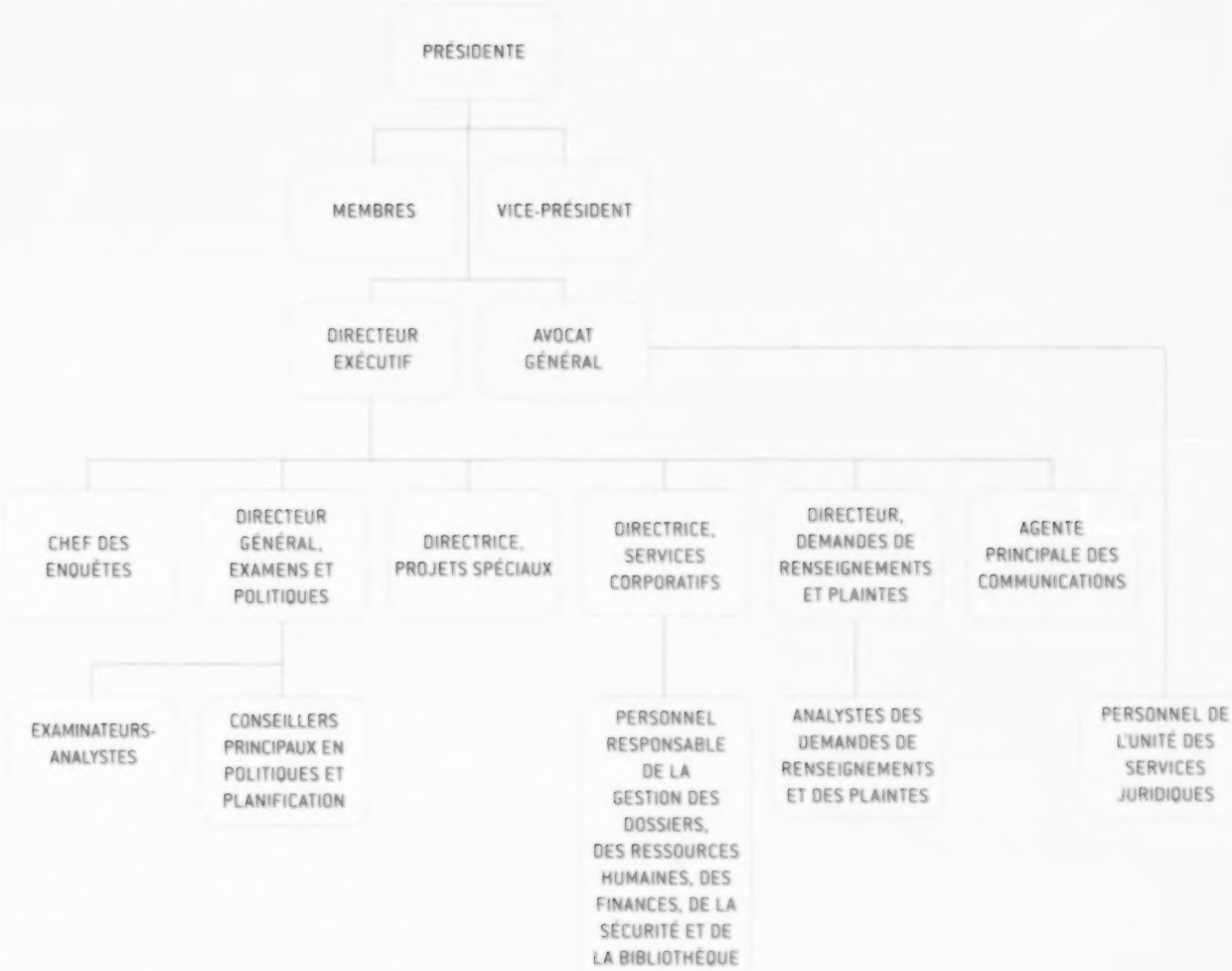
BUDGET DE LA COMMISSION

(EN MILLIERS DE DOLLARS)	DÉPENSES RÉELLES 2002-2003	DÉPENSES PRÉVUES 2003-2004
Traitements et salaires et autres frais de personnel	2 578*	2 581
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	478	516
TOTAL PARTIEL	3 056	3 097
Autres dépenses de fonctionnement	1 766**	1 580
Total des dépenses	**4 822**	**4 677**

** Ce montant comprend le financement reçu à même le Budget supplémentaire des dépenses A et B.*

*** Ce montant comprend les fonds supplémentaires octroyés pour la modernisation de la fonction de contrôleur.*

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION


PRÉSIDENTE
MEMBRES
VICE-PRÉSIDENT
DIRECTEUR EXÉCUTIF
AVOCAT GÉNÉRAL
CHEF DES ENQUÊTES
DIRECTEUR GÉNÉRAL, EXAMENS ET POLITIQUES
DIRECTRICE, PROJETS SPÉCIAUX
DIRECTRICE, SERVICES CORPORATIFS
DIRECTEUR, DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS ET PLAINTES
AGENTE PRINCIPALE DES COMMUNICATIONS
EXAMINATEURS-ANALYSTES
CONSEILLERS PRINCIPAUX EN POLITIQUES ET PLANIFICATION
PERSONNEL RESPONSABLE DE LA GESTION DES DOSSIERS, DES RESSOURCES HUMAINES, DES FINANCES, DE LA SÉCURITÉ ET DE LA BIBLIOTHÈQUE
ANALYSTES DES DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS ET DES PLAINTES
PERSONNEL DE L'UNITÉ DES SERVICES JURIDIQUES

PRÉSIDENTE

SHIRLEY HEAFEY

M^me^ Heafey a été nommée à la présidence de la Commission pour la première fois le 16 octobre 1997, après avoir été membre à titre particulier de la Commission à compter de 1995. Avant sa nomination, M^me^ Heafey était avocate spécialisée en droit administratif et en droits de la personne dans un cabinet privé à Ottawa. M^me^ Heafey a également été conseillère auprès du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et auprès de la Ville d'Ottawa. En octobre 2000, son mandat a été reconduit en qualité de Présidente de la Commission pour cinq autres années.

VICE-PRÉSIDENT

JOHN L. WRIGHT

M. Wright a été nommé pour la première fois vice-président de la Commission le 26 août 1998. Cet ancien major des Forces armées canadiennes a travaillé pour la police militaire. Il a participé à plusieurs programmes communautaires de justice pénale et il agit à titre d'arbitre et de médiateur dans les relations de travail. M. Wright a été président de la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon pendant sept ans. Il est membre à temps partiel de la Commission depuis sa création en 1988.

2 Les activités

Procédure de plainte

Tout membre du public peut déposer une plainte relativement à une décision de la CRC, de la Commission ou une question de procédure particulière. La Procédure de la Commission pour l'établissement régissant une plainte.

Chaque plainte est transmise à la CRC, qui mène une enquête, à moins que le Président de la Commission ne juge autrement, dans l'intérêt public, que la Commission devrait enquêter sur la plainte. La CRC communique à ses plaignants et aux membres de la CRC visés les résultats de l'enquête.

Le plaignant qui n'est pas satisfait de la façon dont la CRC a donné suite à sa plainte peut demander à la Commission d'effectuer un examen indépendant de la plainte. À la suite de cet examen, si le Président est convaincu de la façon dont la CRC a traité la plainte, elle en fait part à toutes les personnes concernées, de même qu'au Commissaire de la CRC et au ministre responsable de la CRC, le Solliciteur général du Canada.

2 Les activités

Procédure de plainte

Tout membre du public peut déposer une plainte directement auprès de la GRC, de la Commission ou des autorités policières provinciales. La Présidente de la Commission peut également déposer une plainte.

Chaque plainte est transmise à la GRC, qui mène une enquête, à moins que la Présidente de la Commission ne juge préférable, dans l'intérêt public, que la Commission fasse enquête sur la plainte. La GRC communique au plaignant et aux membres de la GRC visés les résultats de l'enquête.

Le plaignant qui n'est pas satisfait de la façon dont la GRC a donné suite à sa plainte peut demander à la Commission d'effectuer un examen indépendant de la plainte. À la suite de cet examen, si la Présidente est satisfaite de la façon dont la GRC a traité la plainte, elle en fait état à toutes les personnes concernées, de même qu'au Commissaire de la GRC et au ministre responsable de la GRC, le Solliciteur général du Canada.

PROCÉDURE DE PLAINTE

Une plainte est déposée.*
Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP)
GRC
Autorités provinciales
La GRC mène une enquête sur la plainte.
La GRC présente son rapport au plaignant.
Le plaignant est-il satisfait du rapport de la GRC?
OUI
FIN DE LA PROCÉDURE
NON
Le plaignant peut demander un examen de sa plainte par la CPP.
La CPP est-elle satisfaite du rapport de la GRC?
OUI
NON
FIN DE LA PROCÉDURE
La Présidente établit et transmet un rapport faisant état de sa satisfaction au Commissaire de la GRC, au Solliciteur général, au plaignant et aux membres dont la conduite fait l'objet de la plainte.
La Présidente peut :
examiner la plainte sans enquêter davantage;
demander à la GRC de mener une enquête plus approfondie;
tenir elle-même une enquête plus approfondie;
convoquer une audience publique.
La Présidente établit et transmet au Commissaire de la GRC et au Solliciteur général un rapport intérimaire énonçant ses conclusions et ses recommandations. Dans le cas d'une audience, le Comité prépare le rapport.
Le Commissaire de la GRC avise par écrit quelles mesures il entend prendre. S'il ne souscrit pas à une conclusion ou à une recommandation, il motive son choix dans l'avis.
FIN DE LA PROCÉDURE
La Présidente établit et transmet un rapport final au Commissaire de la GRC, au Solliciteur général, au plaignant et aux membres dont la conduite fait l'objet de la plainte.

* À toute étape de la procédure, la Présidente peut déclencher une enquête ou convoquer une audience lorsqu'elle le juge pertinent dans l'intérêt public.

Si la Présidente n'est pas satisfaite de la façon dont la GRC a traité la plainte, elle peut l'examiner sans enquêter davantage, demander au Commissaire de la GRC de mener une enquête plus approfondie, tenir elle-même une enquête plus approfondie ou convoquer une audience publique.

Lorsque la Commission examine une plainte, elle effectue une analyse détaillée de tous les documents pertinents, de l'enquête de la GRC ainsi que de la loi et de la politique applicables à la conduite des membres visés.

Une fois l'examen mené à bien, la Présidente transmet au Commissaire de la GRC et au Solliciteur général du Canada un rapport intérimaire faisant état de ses conclusions et recommandations.

Le Commissaire avise par écrit la Présidente et le Solliciteur général de toute mesure qui sera prise par suite des conclusions et des recommandations de la Présidente. Si le Commissaire ne souscrit pas à une conclusion ou à une recommandation quelconque, il doit motiver son choix. La Présidente établit alors un rapport final faisant état de la réponse du Commissaire et de ses conclusions et recommandations finales, qu'elle envoie à toutes les parties concernées.

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, lorsque la Présidente n'est pas satisfaite du traitement d'une plainte par la GRC, elle peut demander à celle-ci de mener une enquête plus approfondie ou tenir elle-même une enquête plus approfondie.

ENQUÊTE APPROFONDIE – ACCÈS EN UTILISANT UN SUBTERFUGE

L'exemple qui suit illustre une affaire où la Présidente de la Commission a déterminé qu'il était nécessaire de demander à la GRC de mener une enquête plus approfondie.

Une femme a porté plainte en affirmant, entre autres, qu'un membre de la GRC avait eu accès à son appartement sous de faux prétextes en se faisant passer pour un inspecteur du bâtiment relevant de l'Autorité responsable du logement.

La GRC a entrepris une enquête à laquelle elle a mis fin parce que la plaignante refusait d'être interrogée. La GRC n'a formulé aucune conclusion relativement aux allégations de la plaignante malgré le fait que cette dernière lui avait fourni un compte rendu écrit et détaillé de l'incident lorsqu'elle avait porté plainte.

La Présidente, qui n'était pas satisfaite de la clôture de l'enquête par la GRC, a déterminé qu'une enquête plus approfondie s'imposait. Elle a demandé que la GRC procède à un interrogatoire du membre visé et des témoins.

Dans son rapport intérimaire, la Présidente conclut que le but recherché par le membre de la GRC en ayant accès à l'appartement de la plaignante était de poursuivre son enquête sur une personne qui était censée cohabiter avec cette dernière. Les notes prises par le membre de la GRC concernant l'incident corroborent le fait qu'il n'était nullement membre de l'Autorité responsable

du logement, comme il l'avait laissé entendre à la plaignante, et ce malgré une déclaration ultérieure ou il affirmait le contraire. À vrai dire, ses notes indiquent qu'il avait accompagné les inspecteurs pour « jeter un bon coup d'œil » et qu'il a attendu la fin de l'inspection pour se présenter en qualité d'agent de police et interroger la plaignante pour savoir où se trouvait l'individu faisant l'objet de l'enquête.

La Présidente a considéré que le policier s'était livré à une fouille illégale du domicile de la plaignante et a recommandé en conséquence qu'il reçoive des directives opérationnelles sur la conduite de fouilles en toute légalité. La Présidente a également recommandé qu'il soit mis au courant de façon approfondie de ses obligations en vertu de l'article 37 de la *Loi sur la GRC*, qui sont de maintenir l'intégrité du droit et de son application ainsi que l'administration de la justice.

AU COURS DE L'EXERCICE 2002-2003, LA COMMISSION A REÇU 1 117 DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS.

Le Commissaire de la GRC a souscrit aux conclusions et recommandations du rapport intérimaire. Par ailleurs, il a émis un commentaire sur les lacunes relevées dans l'enquête sur la plainte du public et il a indiqué qu'il prendrait des mesures correctives.

BUREAU DE LA RÉGION DE L'OUEST

Le personnel du bureau de la région de l'Ouest prend connaissance de toutes les demandes provenant du public et offre aux personnes qui s'adressent à lui de l'information et des conseils en réponse à leurs préoccupations. Le bureau de la région de l'Ouest a mis sur pied une base de données pour consigner et analyser le nombre et le type de demandes de renseignements qu'il reçoit. Il classe ces demandes dans différentes catégories, à savoir demandes de renseignements, affaires se prêtant au mode de règlement à l'amiable ou plaintes en bonne et due forme. Au cours de l'année écoulée, le bureau de la région de l'Ouest a reçu et traité 2 301 demandes de renseignements en tout.

DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS

Au cours de l'exercice 2002-2003, la Commission a reçu 1 117 demandes de renseignements. Pour assurer le service au public, le personnel de la Commission a donné une réponse satisfaisante à 307 demandes qui concernaient la GRC. Les 810 autres demandes, qui ne concernaient pas la GRC, ont été transmises aux autorités compétentes.

MODE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS À L'AMIABLE

La Commission continue de trouver fort efficace le mode de règlement des différends à l'amiable qu'elle a introduit. Lorsque ce mode de règlement est jugé pertinent, l'analyste de la Commission, en tant qu'arbitre indépendant, aide le plaignant et la GRC à entrer en contact le plus rapidement possible.

Le mode de règlement à l'amiable permet de résoudre la plainte sans avoir recours à la procédure officielle de traitement des plaintes prévue par la Loi. Le plaignant n'en conserve pas moins la possibilité de déposer une plainte officielle. L'attitude professionnelle et la rapidité d'action des membres de la GRC, en particulier les superviseurs de l'organisme, expliquent en grande partie les résultats satisfaisants de cette initiative.

Lorsqu'il se révèle efficace, le règlement des différends à l'amiable peut procurer plus de satisfaction aux plaignants et aux membres visés de la GRC car il permet de résoudre rapidement le différend. Il s'agit également d'une formule économique puisqu'il n'y a pas d'enquête menée par la GRC ni d'examen par la Commission. Au cours de l'exercice, le personnel du bureau de la région de l'Ouest a suivi une formation structurée en résolution de conflits afin de se perfectionner dans ce domaine.

AU COURS DE L'EXERCICE 2002-2003, LE BUREAU DE LA RÉGION DE L'OUEST A EU RECOURS AU RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS À L'AMIABLE DANS 295 CAS, ET LE MÉCANISME S'EST RÉVÉLÉ EFFICACE DANS 280 CAS. SEULEMENT 15 CAS ONT ENTRAÎNÉ LE DÉPÔT D'UNE PLAINTE OFFICIELLE.

Au cours de l'exercice 2002-2003, le bureau de la région de l'Ouest a eu recours au règlement des différends à l'amiable dans 295 cas, et le mécanisme s'est révélé efficace dans 280 cas. Seulement 15 cas ont entraîné le dépôt d'une plainte officielle.

Les résumés présentés ci-après illustrent les résultats satisfaisants en ce qui a trait à la résolution des plaintes par le mode de règlement à l'amiable au cours de l'exercice 2002-2003.

- Le plaignant et son épouse étaient impliqués dans un accident de la route et un membre de la GRC s'était montré impoli et agressif à leur égard. Le plaignant a par la suite téléphoné à la Commission pour déposer une plainte. Un analyste a communiqué avec la GRC et a parlé à un superviseur. Le policier en cause a alors communiqué avec le plaignant et lui a présenté des excuses pour son comportement en expliquant qu'il avait eu une mauvaise journée. Le plaignant était satisfait des excuses et n'a pas déposé de plainte officielle.
- Une femme dont le véhicule avait été volé a communiqué avec la Commission pour se plaindre, alléguant que la GRC, qui avait retrouvé son véhicule le jour-même, avait attendu trois semaines pour la prévenir. Elle avait dû payer une facture de 300 $ de fourrière. La Commission a communiqué avec un superviseur de la GRC, lequel a convenu qu'il revenait à la GRC de payer les frais de fourrière. La plaignante a été satisfaite et il n'y a pas eu de plainte officielle.

PLAINTES

Au cours de l'exercice 2002-2003, la Commission a reçu 889 plaintes officielles. Lorsqu'une plainte est déposée directement auprès de la Commission, le bureau de la région de l'Ouest la reçoit. Les analystes de la Commission recueillent des précisions concernant les préoccupations de chaque plaignant, formulent la plainte et la font parvenir à la GRC. Lorsqu'une question survient concernant la compétence de la Commission, l'analyste consulte l'Unité des services juridiques de la Commission avant d'accepter la plainte.

PROCÉDURES D'EXAMEN EN 2002-2003

Rapports intérimaires	**38**
Rapports finals après avis du Commissaire	**36**
Rapports finals après examen	**56**
Autres dossiers clos	**3**
Nombre total de rapports signés	**133**

Une fois qu'une plainte est envoyée à la GRC et que cette dernière a mené une enquête, le plaignant qui n'est pas satisfait du règlement de sa plainte peut demander à la Commission d'entreprendre un examen. Le travail d'examen représente une partie importante de la charge de travail de la Commission.

Au cours des 12 derniers mois, la Commission a entrepris une transformation en profondeur de ses activités d'examen. Elle a redonné du dynamisme à son équipe d'examen en engageant un nouveau chef d'équipe et en recrutant de nouveaux examinateurs-analystes. Financés grâce à une réaffectation interne des ressources, ces changements permettront à la Commission de mieux gérer son volume de travail.

La Commission a également introduit un rapport hebdomadaire faisant le point sur les dossiers d'examen en cours et traités par les équipes chargées de l'examen et des aspects juridiques. Elle surveille de plus près les examens confiés aux agents contractuels, et la Présidente effectue une vérification hebdomadaire de la gestion du volume de travail. Grâce à cette façon de procéder, les dossiers d'examen en cours sont traités de façon continue.

Ces changements, mis en œuvre au cours du second semestre de l'exercice, ont permis à la Commission de clore plusieurs dossiers complexes, ouverts depuis longtemps. L'équipe d'examen est désormais mieux en mesure de faire face à un volume de travail croissant et exigeant.

Cette année, la Commission s'est également penchée plus attentivement sur la façon de réduire le temps qu'il lui faut pour mener à bien ses examens. L'analyse qu'elle mène actuellement devrait lui servir à établir des normes sur le volume de travail et des objectifs de rendement plus appropriés en 2003-2004. Une évaluation planifiée des ressources déterminera les niveaux de dotation adéquats pour le processus d'examen à plus long terme, de façon à ce que la Commission dispose d'un nombre suffisant d'examinateurs-analystes pour effectuer tous les examens qui lui sont confiés.

RATIONALISATION DE LA PROCÉDURE D'EXAMEN

Un processus d'assurance de la qualité introduit au cours des exercices précédents a permis de produire des rapports détaillés de qualité supérieure, même s'il reste encore beaucoup à faire pour améliorer le délai dans lequel la Commission réalise les examens. Plusieurs mesures ont été prises cette année pour atteindre cet objectif.

Par le passé, il arrivait aux examinateurs-analystes de découvrir après une analyse initiale du dossier qu'ils étaient dans l'incapacité de compléter leur examen tant que certaines lacunes n'étaient pas comblées – il pouvait s'agir de documents inadéquats fournis par la GRC, d'une enquête initiale insuffisante menée par la GRC ou de la négligence de la GRC à notifier le membre visé. Le dossier d'examen se trouvait retardé en conséquence.

Pour éviter de tels problèmes et s'assurer que les dossiers sont véritablement prêts pour l'examen lorsqu'ils sont confiés aux analystes, la Commission a mis sur pied une procédure de triage. Cette étape permet de réduire les délais en comblant la plupart des lacunes avant d'entreprendre l'analyse. La répartition des dossiers entre les examinateurs-analystes ayant l'expertise appropriée s'en trouve facilitée, et il est plus aisé de déterminer les délais d'achèvement du travail d'examen en fonction de la complexité relative des dossiers.

Au cours des six derniers mois de l'exercice 2002-2003, un outil de tri a été mis au point et un membre expérimenté de l'équipe d'examen s'est vu confier la tâche de trier tous les dossiers. On évaluera en 2003-2004 si cette initiative de rationalisation a permis de réaliser les examens dans des délais plus courts.

UTILISÉE PAR TOUS LES EXAMINATEURS-ANALYSTES, LA LISTE DE CONTRÔLE FOURNIT UNE MÉTHODE STRUCTURÉE POUR CLARIFIER LES ALLÉGATIONS CONTENUES DANS UNE PLAINTE, ANALYSER LE TRAITEMENT DE LA PLAINTE PAR LA GRC, EXAMINER LA PREUVE, DÉTERMINER LES NORMES D'EXAMEN APPLICABLES ET FORMULER LES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION.

La deuxième amélioration d'importance a été l'introduction d'une liste de contrôle pour les examens de façon à assurer une analyse plus uniforme et détaillée des dossiers. Utilisée par tous les examinateurs-analystes, cette liste fournit une méthode structurée pour clarifier les allégations contenues dans une plainte, analyser le traitement de la plainte par la GRC, examiner la preuve, déterminer les normes d'examen applicables et formuler les conclusions et recommandations de la Commission.

Grâce à l'introduction de la liste de contrôle pour les examens, les problèmes, juridiques ou autres, sont cernés et résolus, dans la mesure du possible, dès le début de la procédure d'examen et avant la rédaction des rapports. Dès lors, il n'est plus nécessaire de modifier de fond en comble les rapports, et les délais s'en voient réduits.

Les initiatives de rationalisation mises en œuvre au cours de 2002-2003 aideront à maintenir la qualité d'examen des plaintes de la Commission, de même que la qualité de ses enquêtes plus approfondies. Elles aideront également à accélérer la réalisation des examens et la production des rapports. Une surveillance étroite de sa charge de travail permettra au personnel de la Commission d'évaluer la qualité de ces changements.

LIAISON AVEC LES INTERVENANTS

Alors que la Commission s'efforce de transformer et de rationaliser sa procédure d'examen, elle a conscience qu'il lui reste encore beaucoup à faire pour répondre aux besoins et servir les intérêts des plaignants et des membres de la GRC. Souvent, la procédure d'examen prévue par la Loi est difficile à comprendre et, trop fréquemment, les résultats tardent beaucoup plus à venir que ne le pensaient les personnes concernées.

Pour améliorer la liaison avec les intervenants, la Commission a lancé une série d'initiatives de relations publiques, y compris des rencontres avec la GRC pour mettre en évidence les principaux problèmes à régler dans la procédure de plainte. Elle a notamment demandé à la GRC de lui fournir des documents pertinents, complets et uniformes, de définir avec plus de clarté les allégations dont il est fait état dans les plaintes afin de faciliter l'enquête et l'examen, et d'améliorer la qualité de l'enquête initiale menée sur les plaintes. De plus, la Commission tient à ce que les deux organismes fassent un meilleur usage du mode de règlement des différends à l'amiable et à ce qu'ils mettent en place un meilleur système de coordination entre eux pour le suivi des dossiers. La Commission s'emploie également à améliorer l'information et les rapports d'étapes réguliers qu'elle fournit aux parties.

ENQUÊTES DANS L'INTÉRÊT PUBLIC

La Présidente de la Commission est habilitée à tenir une enquête dans l'intérêt public concernant toute plainte, lorsqu'elle estime qu'il est dans l'intérêt public d'agir de la sorte. En pareil cas, la GRC n'a pas à mener d'enquête.

Cette année, la Présidente a déterminé qu'il était nécessaire d'entreprendre deux enquêtes dans l'intérêt public : une portant sur les poursuites policières à grande vitesse et l'autre concernant une descente de police où la GRC a utilisé les pouvoirs que lui confère la nouvelle *Loi antiterroriste*. Ces enquêtes ne sont pas terminées et l'on donnera davantage d'information à leur sujet dans les futurs rapports annuels. La Présidente a toutefois produit son rapport intérimaire sur une enquête qu'elle a menée concernant une autre poursuite policière survenue en janvier 2001.

POURSUITES POLICIÈRES À GRANDE VITESSE

Dans son rapport spécial intitulé *Les poursuites policières et la sécurité du public*, publié en 1999, la Présidente de la Commission a formulé plusieurs recommandations visant la politique nationale de la GRC concernant cette question. La Commission continue à surveiller de très près les poursuites policières afin d'assurer qu'elles sont lancées et menées en tenant compte des pratiques de sécurité.

L'affaire exposée ci-après résume l'enquête dans l'intérêt public entreprise par la Présidente sur une poursuite policière à grande vitesse.

Un jeune homme conduisait sa voiture dans une rue tranquille d'un quartier résidentiel lorsque sa voiture a été emboutie par un autre véhicule, du côté du passager. Le véhicule qui roulait à toute vitesse venait de brûler un panneau d'arrêt. La force de l'impact a été telle que la voiture accidentée a atterri sur la pelouse d'une maison adjacente, presque devant la porte. Il a fallu utiliser du matériel de désincarcération pour dégager le jeune homme du véhicule et ce dernier, grièvement blessé, a été immédiatement transporté à l'hôpital. Le lendemain matin, les médias ont indiqué que la GRC poursuivait une voiture volée au moment de l'accident et qu'elle avait par la suite arrêté trois suspects sur la scène de l'accident. L'innocente victime a passé plus de 15 jours à l'hôpital, entre la vie et la mort, et sa convalescence sera longue. Après avoir appris la présumée poursuite, la Présidente a décidé qu'une enquête s'imposait dans l'intérêt public. L'enquête suit son cours.

La plainte présentée ci-après, déposée par la Présidente en 2001, a donné lieu à un rapport intérimaire en 2002.

À l'heure de pointe, le matin, un véhicule utilitaire sport a été déclaré volé. Deux membres de la GRC à bord d'un véhicule banalisé ont repéré l'utilitaire sport et l'ont suivi. À un feu rouge, ils ont réussi à se placer derrière lui. Les agents ont alors appelé une voiture de patrouille à la rescousse. Une voiture s'est placée derrière le véhicule banalisé, tandis qu'une autre, venant dans la direction opposée, essayait de coincer l'utilitaire sport avant que le feu passe au vert.

L'utilitaire sport a démarré à toute vitesse au feu vert et les trois voitures de police ont activé leur gyrophare et l'ont suivi. Peu après, l'utilitaire sport a embouti un autre véhicule et le suspect a été appréhendé sur place. L'un des agents de la GRC sur les lieux a dit à un témoin que la GRC avait engagé une poursuite mais qu'on l'avait par la suite annulée. La GRC a subséquemment nié que les policiers s'étaient livrés à une poursuite.

Par suite des reportages des médias, la Présidente a déposé une plainte alléguant que des membres non identifiés de la GRC auraient poursuivi un véhicule volé sans égard à la sécurité du public, auraient nié que cette poursuite avait eu lieu et n'auraient pas rédigé de rapport à la suite de la présumée poursuite, contrairement aux exigences de la politique en vigueur.

La Commission a interrogé les membres de la GRC visés, les témoins et le conducteur de l'utilitaire sport volé. Dans son rapport intérimaire, la Présidente indique qu'elle a découvert que les policiers s'étaient bel et bien livrés à une poursuite, laquelle avait duré moins d'une minute et avait été interrompue à juste titre en raison du risque qu'elle faisait peser sur la sécurité publique. La Présidente a conclu que la poursuite n'avait pas été signalée comme elle aurait dû l'être, mais que les agents ayant mis fin à la poursuite avaient fait montre d'esprit de décision et de jugement dans leur évaluation du risque, comme l'exige la politique sur les poursuites policières.

La Présidente a par ailleurs fait observer qu'une fois une poursuite amorcée, c'est la réaction du suspect qui a tendance à déterminer l'issue de l'incident. Il ressort clairement de l'interrogatoire du suspect qu'il pensait que la police était pratiquement derrière lui pendant toute la durée de la course.

Cet incident illustre le caractère extrêmement dangereux de toutes les poursuites policières, quelle que soit leur durée. Elles déclenchent une cascade d'événements qui peuvent avoir des conséquences tragiques, malgré une bonne évaluation du risque et la prise de décisions responsables de la part des agents.

LOI ANTITERRORISTE

La Commission s'est vu confier une responsabilité supplémentaire, celle d'assurer la surveillance civile de la conduite de la GRC dans l'application de la *Loi antiterroriste* adoptée par le Parlement en 2002.

Voici un résumé de l'enquête dans l'intérêt public sur une plainte récente ayant trait à une descente de la GRC présumément liée à une activité antiterroriste. La Présidente a ouvert une enquête en raison de la nature délicate des allégations. Contrairement aux exemples précédents, les médias n'ont pas relaté l'incident.

Une femme s'est plainte que la GRC avait exécuté sans motif un mandat de perquisition à son domicile en pleine nuit. Même si on a expliqué plus tard à la plaignante que la perquisition avait été effectuée dans le contexte d'activités terroristes présumées, elle demeure convaincue que sa famille a été prise à partie à cause de ses origines arabes.

La plaignante a aussi prétendu que les membres de la GRC avaient fait un usage abusif de la force lorsqu'ils ont pénétré dans le logement et qu'après la perquisition, ils avaient laissé le domicile en désordre. Par ailleurs, les membres de la GRC auraient pénétré dans la résidence et effectué leur perquisition d'une manière traumatisante pour sa mère âgée et ses deux jeunes enfants. Enfin, elle a allégué que les policiers avaient interrogé de façon inappropriée son fils de huit ans, sans autorisation et en l'absence de ses parents.

Depuis la réception de la plainte, la Commission a appris qu'il s'agissait d'une opération conjointe menée avec d'autres services policiers. L'enquête est en cours.

AUDIENCES PUBLIQUES

La Commission est habilitée à tenir des audiences publiques lorsqu'elle traite les plaintes. Depuis sa création en 1988, elle a tenu 17 audiences publiques.

Aucune audience publique n'a été tenue au cours de l'exercice écoulé.

COMMUNICATIONS

La Commission est consciente de la nécessité d'améliorer sa capacité de communiquer aux Canadiens de l'information sur les questions qui les intéressent. C'est pourquoi elle a embauché une agente principale des communications chargée de mettre en œuvre les initiatives mentionnées dans les rapports annuels précédents. Elle remaniera le site Web de la Commission pour en faciliter l'accès et rendre son contenu plus informatif tout en respectant les normes gouvernementales; mettra à jour la brochure de la Commission pour mieux expliquer la procédure de plainte du public; fera mieux connaître la Commission aux médias afin de favoriser une meilleure compréhension de son mandat et de rendre publique son opinion sur les problèmes liés aux pratiques policières; et fera connaître aux citoyens et aux membres de la GRC le mandat et les procédures de la Commission. Désormais, la Commission publiera les conclusions et les recommandations de ses rapports dans son site Web et dans des revues spécialisées.

CAS D'INTÉRÊT POUR LA PRÉSIDENTE

Dans sa surveillance de la conduite de la police, la Présidente s'intéresse de près à plusieurs questions : traitement des personnes en garde à vue, décès en cellule, recours à la force, traitement des personnes souffrant de troubles psychiques, relations entre les collectivités autochtones et la police, et poursuites policières à grande vitesse. Les questions découlant de la *Loi antiterroriste* et de la *Loi sur le crime organisé* adoptées récemment, qui ont conféré de nouveaux pouvoirs extraordinaires à la police, revêtent également de l'importance pour la Présidente.

La Présidente est informée des questions de l'heure de diverses façons : reportages des médias, enquêtes de coroners, tribunaux criminels et plaintes du public. Elle surveille également de près les affaires mettant en cause d'autres services de police et des organismes de surveillance policière.

Depuis sa nomination, la Présidente s'est penchée sur plus de 1 000 cas impliquant des services de police dans tous les coins du pays. Au cours de l'exercice, elle a relevé et examiné plus de 400 cas d'intérêt relatés dans des reportages nationaux, incluant les affaires ci-après.

Cette année, il y a eu 109 reportages faisant état du problème des décès en cellule. Le traitement par la police des personnes souffrant de troubles psychiques a fait l'objet de 76 reportages, et les poursuites policières, de 205. On a relevé 55 reportages sur l'interaction de la police avec les collectivités autochtones.

La Présidente juge essentielles ces activités de surveillance afin de demeurer au fait des tendances et des problèmes des pratiques policières et de se montrer proactive dans l'intérêt public.

ACTIVITÉS PROFESSIONNELLES ET ACTIVITÉS DE RELATIONS PUBLIQUES AU PAYS ET À L'ÉTRANGER

Au cours de l'exercice, la Présidente et d'autres représentants de la Commission ont participé à diverses conférences avec d'autres organismes de surveillance civile. La Présidente a également parcouru le pays pour discuter de son rôle à la tête d'un organisme de surveillance civile avec différentes personnes et différents groupes, y compris des représentants de plusieurs divisions de la GRC. Ces réunions lui ont permis de discuter de la procédure de plainte, de s'informer sur le mode de mise en œuvre des recommandations au pays et de prendre connaissance des questions d'intérêt ou des préoccupations.

ACTIVITÉS DE RELATIONS PUBLIQUES AU PAYS

La Présidente entretient des liens avec d'autres organismes et associations ayant à cœur l'excellence des pratiques policières au Canada. Elle doit entre autres rencontrer ces professionnels et discuter avec eux des questions d'intérêt mutuel. Au cours de l'année, elle a échangé de l'information et des idées avec les professionnels ou groupes suivants :

- coroner en chef de la Colombie-Britannique;
- sous-solliciteur général adjoint de la Colombie-Britannique;
- membres de la communauté musulmane de London;
- président national de la Fédération canado-arabe;
- directeur du Centre of Forensic Sciences à Toronto;
- président et président sortant de la Nova Scotia Police Commission.

La Présidente s'est fait un point d'honneur de rencontrer les membres supérieurs de la GRC au pays pour mieux comprendre les problèmes auxquels ils se heurtent dans l'exercice de leurs fonctions, assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations de la Commission et examiner les différences entre les provinces et les territoires sur le plan des pratiques policières. Cette année, la Présidente a rencontré les représentants suivants de la GRC :

- sous-commissaire de la région de l'Ouest;
- commandant du détachement de Surrey;
- sous-commissaire de la région du Nord-Ouest;
- commissaire adjoint de la Division F de la Saskatchewan;
- membres de la GRC et recrues au Dépôt de la GRC de Regina;
- commissaire adjoint de la Division J du Nouveau-Brunswick;
- commandant du District 8 du Nouveau-Brunswick;
- commissaire adjoint de la Division H de la Nouvelle-Écosse.

Des membres du personnel de la Commission ont également participé à la conférence de l'Association canadienne de surveillance civile du maintien de l'ordre, tenue à St. John's, à Terre-Neuve, en septembre 2002. Le thème de la conférence portait sur les défis de la reddition de comptes.

SENSIBILISATION DES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES

Malgré les rapports des médias faisant état de relations orageuses entre les Autochtones et la GRC, les collectivités autochtones ont déposé peu de plaintes officielles contre les membres de la GRC depuis la création de la Commission en 1988.

Comme la Commission exerce généralement ses pouvoirs d'enquête à la suite d'une plainte du public, il lui est difficile de contribuer aux solutions visant à améliorer les pratiques policières à moins que les gens n'aient recours à la procédure de plainte.

Cette année, le personnel de la Commission a déployé un effort soutenu pour sensibiliser les collectivités autochtones et il a accordé une priorité aux plaintes émanant des Autochtones.

La Présidente a rencontré Wilton Littlechild et Glenda Cooney de la Commission on First Nations and Métis Peoples and Justice Reform afin de discuter des problèmes que rencontrent les collectivités autochtones dans leurs rapports avec la police. Par la suite, la Présidente a été invitée à Saskatoon par M. Littlechild pour participer à une table ronde d'une journée sur les solutions possibles aux problèmes chroniques des interactions de la police et des collectivités autochtones.

Il est possible d'améliorer l'accès des collectivités autochtones à la Commission et nous examinons activement les moyens que nous pourrions mettre en œuvre pour renforcer la confiance des Autochtones dans la procédure de plainte et les y familiariser.

RELATIONS PUBLIQUES À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

La Présidente a correspondu et discuté avec les dirigeants de diverses organisations internationales afin d'échanger de l'information et des idées sur des questions relatives aux pratiques policières. De nombreux pays s'intéressent à l'expérience du Canada en matière de surveillance civile. Les exemples suivants illustrent ces interactions.

CETTE ANNÉE, LE PERSONNEL DE LA COMMISSION A DÉPLOYÉ UN EFFORT SOUTENU POUR SENSIBILISER LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES ET IL A ACCORDÉ UNE PRIORITÉ AUX PLAINTES ÉMANANT DES AUTOCHTONES.

La Police Complaints Authority of England a trouvé très intéressant d'échanger des points de vue sur les poursuites policières et le traitement des personnes en garde à vue et des personnes souffrant de troubles psychiques.

Le secrétaire du gouvernement indien pour le ministère des Réformes administratives et de la Coordination s'est entretenu avec la Présidente sur notre processus de surveillance civile.

Le Haut-Commissaire de la République du Guyana au Canada et la Présidente ont discuté de l'éventuelle participation de la Présidente à la création d'un organe de surveillance civile envisagé en Guyana.

Une analyste principale de la Commission a rencontré un agent de recherche de la Crime and Misconduct Commission de la police de l'État du Queensland, de l'Australie, en vue d'un échange de vues et d'une discussion approfondie sur les poursuites policières.

La Présidente a rencontré des représentants de la Commission nationale des droits de la personne de la République de Corée, laquelle est responsable de la surveillance de la police.

Les membres supérieurs du personnel ont rencontré une délégation d'agents de police de haut niveau de la République populaire de Chine en vue d'un échange d'information sur le fonctionnement d'un organisme de surveillance civile.

SYSTÈME DE SUIVI DES PLAINTES INFORMATISÉ

Au cours des deux derniers exercices, la Commission a amélioré son système de gestion de l'information. Le Système de suivi des plaintes informatisé, l'un des principaux objectifs du plan stratégique quinquennal de la Commission, a été mis en œuvre cette année. Il permet à la Commission de suivre adéquatement le cheminement des plaintes à travers les diverses étapes de la procédure.

> Le Système de suivi des plaintes informatisé pourrait devenir un outil utile pour la Commission, lui permettant d'assurer le suivi des questions et préoccupations juridiques et de relever les tendances des pratiques policières à mesure qu'elles se dessinent, mais la Commission aura besoin de ressources supplémentaires pour améliorer le système et atteindre cet objectif.

MODERNISATION DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR

La Commission a réalisé d'énormes progrès cette année dans la mise en œuvre des principes de la fonction de contrôleur moderne. À l'issue d'une évaluation des capacités sur le plan des pratiques de gestion moderne, elle a constaté qu'elle est sur la bonne voie en tant que petit organisme, mais qu'elle peut encore faire mieux. Un plan d'action est en cours d'élaboration afin d'exploiter les possibilités d'amélioration cernées dans l'évaluation.

> La Commission examine ce qu'elle veut accomplir, en évaluant les objectifs par rapport aux ressources disponibles et en élaborant des outils pour aider à mesurer le rendement.

3 Enjeux liés aux pratiques policières

Chaque année, le rapport met en lumière l'impact de différents enjeux liés à la pratique sur les principes policiers. La section qui suit présente les questions qui demeurent préoccupantes ou dont l'importance a progressé, ainsi que les progrès qui ont été réalisés au cours de l'année visée.

3 Enjeux liés aux pratiques policières

Chaque année, de nouveaux cas soulignent le besoin d'apporter des changements à la politique sur les pratiques policières. La section qui suit reprend les questions qui demeurent préoccupantes ou pour lesquelles des progrès ont été réalisés au cours de l'exercice écoulé.

INFLUENCER POSITIVEMENT LA CONDUITE DE LA GRC

On nous demande souvent quelles sont les incidences des recommandations de la Commission sur la conduite de la GRC et il n'est pas facile d'évaluer la portée de notre travail. Le nombre de conclusions et de recommandations auxquelles souscrit le Commissaire de la GRC constitue l'un des critères retenus. Cette année, à la demande de la Présidente, le Commissaire a expliqué de manière plus détaillée sa position concernant les conclusions et les recommandations de la Commission. Il a même été plus loin en rendant compte de la mise en œuvre de nos recommandations. Cette démarche permettra de renforcer la procédure de plainte et d'offrir un meilleur service aux Canadiens.

Les cas suivants illustrent la façon dont la Commission influence peu à peu la conduite de la GRC et la politique nationale sur les pratiques policières.

RECOURS ABUSIF À LA FORCE

Le frère du plaignant a appelé la GRC pour lui demander de faire sortir le plaignant de son domicile. Ce dernier était ivre et s'était bagarré avec lui. Deux membres de la GRC se sont rendus sur place et ont arrêté le plaignant pour voies de fait. Le plaignant a ensuite été emmené au détachement de la GRC, où il a passé la nuit en garde à vue, puis a été relâché le lendemain. Après sa remise en liberté, le plaignant a été hospitalisé et il a subi une opération d'urgence pour un éclatement de la vessie.

Le plaignant a affirmé que le membre de la GRC avait abusivement eu recours à la force contre lui en lui donnant des coups de pied dans l'abdomen, ce qui l'avait grièvement blessé. Il s'est également plaint de ne pas avoir reçu de soins médicaux alors qu'il était en garde à vue à la GRC. Enfin, il a allégué qu'un autre membre de la GRC l'avait forcé à nettoyer les vomissures dans sa cellule avant de le libérer.

La GRC a déterminé que, bien que le policier ait donné un coup de genou au plaignant dans l'abdomen, la force employée dans les circonstances était adéquate et justifiée et ne contrevenait pas à la politique ou au code de déontologie de la GRC. Malheureusement, la lettre de règlement de la GRC ne parlait pas des allégations du plaignant, qui disait avoir été giflé, bousculé et forcé de nettoyer sa cellule au détachement, ni de l'allégation d'absence de soins médicaux.

Dans son rapport intérimaire, le Vice-président a établi que le policier avait abusivement poussé le plaignant contre un mur en le saisissant par le cou, ce qui avait rendu la situation encore plus tendue. En fait, le membre de la GRC et le plaignant s'étaient alors bousculés.

CETTE ANNÉE, À LA DEMANDE DE LA PRÉSIDENTE, LE COMMISSAIRE A EXPLIQUÉ DE MANIÈRE PLUS DÉTAILLÉE SA POSITION CONCERNANT LES CONCLUSIONS ET LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION.

Le Vice-président a conclu que l'utilisation de la technique du coup de genou – technique autorisée pour parvenir à maîtriser une personne qui oppose une résistance – constituait un recours justifié à la force dans les circonstances. Les preuves médicales ont confirmé que n'importe quel coup aurait pu faire éclater la vessie si celle-ci était pleine; en conséquence, le fait qu'elle ait éclaté ne prouve pas que le coup a été donné avec trop de force. Le Vice-président a également conclu que la surveillance du plaignant avait été insuffisante pour assurer son bien-être physique pendant sa garde à vue. Par ailleurs, un membre de la GRC a obligé abusivement le plaignant à nettoyer sa cellule avant sa remise en liberté. Cet incident a révélé, à la consternation du Vice-président, que le détachement avait pour habitude de laisser les détenus « baigner » dans leurs vomissures jusqu'à leur remise en liberté.

Le Vice-président a recommandé notamment que le membre de la GRC qui a eu recours à la force suive un cours de recyclage sur les possibilités d'intervention et que l'on rappelle à tous les membres du détachement les normes adéquates concernant l'incarcération, la surveillance et la garde à vue des personnes en état d'ébriété.

Le Commissaire de la GRC a pleinement souscrit à toutes les conclusions et recommandations du Vice-président et a entrepris un examen de la politique nationale pertinente sur les conditions de détention, [*traduction*] « dans le but d'empêcher que les problèmes soulevés dans cette plainte du public ne se reproduisent ailleurs ». La Présidente était satisfaite de la réponse du Commissaire, y compris de sa décision de prendre des mesures allant au-delà de la recommandation formulée.

ENTRÉE ILLÉGALE

Un membre de la GRC, qui répondait à une plainte de musique trop forte, est arrivé au domicile du plaignant. Comme personne ne venait ouvrir, il a ouvert la porte non fermée à clé et est entré sans y avoir été invité. Le policier a demandé aux occupants de baisser la musique. Le plaignant a obtempéré et ordonné au policier de quitter son logement. Alors que le plaignant essayait de fermer la porte, le membre de la GRC a mis sa main ou son pied dans l'embrasure pour l'en empêcher. Le plaignant a essayé de le pousser et deux membres de la GRC l'ont alors arrêté pour entrave à un agent de la paix et l'ont emmené hors de chez lui.

L'homme a allégué notamment que des membres de la GRC avaient pénétré illégalement dans son domicile, qu'ils l'avaient arrêté à tort et qu'ils avaient abusivement eu recours à la force à son égard.

La Présidente a établi dans son rapport intérimaire que les membres de la GRC n'étaient pas autorisés par la loi à pénétrer dans le logement du plaignant et qu'ils auraient dû partir lorsqu'on le leur a demandé. En outre, puisque les policiers n'agissaient pas dans l'exercice de leurs fonctions lorsque l'entrave présumée a eu lieu, l'arrestation du plaignant était injustifiée et le recours à la force était inapproprié. La Présidente a recommandé notamment que les membres présentent des excuses au plaignant et qu'on leur fournisse des directives opérationnelles en ce qui a trait à l'entrée légale dans un logement et au recours autorisé et approprié à la force.

Le Commissaire de la GRC a souscrit aux conclusions et aux recommandations de la Présidente et s'est déclaré préoccupé par [*traduction*] « la fréquence à laquelle les membres se retrouvent dans des situations risquées du même type alors qu'ils ne connaissent pas suffisamment la loi, donnant lieu à des conséquences inévitables comme dans ce cas ». Le Commissaire ne s'en est pas tenu là et il a ordonné aux centres de politique concernés de communiquer des directives d'orientation et des lignes directrices claires sur la question.

PRISE DE NOTES INADÉQUATE

Le plaignant se trouvait au domicile d'un ami pour fêter le Nouvel An lorsque la GRC est intervenue en réponse à un appel 911. Par suite de son interaction avec les membres de la GRC, il a été arrêté pour entrave à un agent de la paix et mis en garde à vue dans une cellule au détachement local de la GRC.

Le plaignant a affirmé qu'il avait été arrêté sans motif, qu'il n'avait pas été informé de ses droits en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* et qu'il n'avait pas bénéficié d'un accès raisonnable à un avocat. Il a également affirmé qu'un membre de la GRC avait usé d'une force excessive à son égard au détachement en l'étranglant.

Le Vice-président a conclu que le plaignant avait effectivement été arrêté sans motif, mais qu'il avait été informé de ses droits en vertu de la Charte. En revanche, il n'avait pas eu raisonnablement accès à un avocat lorsqu'il ne représentait plus une menace. Le Vice-président a également conclu qu'il y avait eu un recours abusif à la force.

Par ailleurs, le Vice-président s'est dit préoccupé par le fait que les trois membres de la GRC avaient omis de prendre des notes sur cet incident. Il a souligné que la politique de la GRC, la formation et les pratiques policières exigent depuis longtemps que les agents prennent sur-le-champ des notes précises. Cette pratique accroît leur crédibilité lorsqu'ils sont appelés à témoigner en cour ou en cas de procédures disciplinaires ou dans le cadre d'une enquête sur une plainte du public. Qui plus est, elle aide à convaincre les citoyens que la preuve fournie par la police est exacte et juste.

Le Commissaire de la GRC a souscrit aux conclusions et aux recommandations de la Commission, ajoutant que des initiatives d'amélioration opérationnelle s'attachaient à combler les lacunes dans la prise de notes. Il a également indiqué que le problème serait au cœur de mesures correctives supplémentaires au niveau national et qu'il demanderait que la question soit abordée au niveau du détachement local.

SAISIE ABUSIVE DE BIENS

Un membre de la GRC s'est rendu au domicile du plaignant pour saisir un bateau et une remorque, car il soupçonnait que ces biens avaient été volés. La discussion entre le plaignant et le membre de la GRC s'est échauffée. Le plaignant a protesté que le membre de la GRC n'avait pas le droit de saisir le bien sans mandat. Le père du plaignant a téléphoné au supérieur du policier pour l'informer de ce qui se passait et lui a demandé de se rendre à son domicile. Le membre de la GRC a ensuite parlé à son supérieur, qui n'a pas désapprouvé la ligne de conduite qu'il proposait. Le policier a menacé d'arrêter le plaignant s'il continuait de faire obstruction à la saisie. Le plaignant a obtempéré à contrecœur et le bateau et la remorque ont été remorqués.

Le plaignant a allégué, entre autres, que le membre de la GRC avait saisi abusivement son bateau et sa remorque sans mandat, qu'il s'était comporté de manière répréhensible à son égard et que le supérieur n'avait pas empêché la saisie abusive du bateau et de la remorque.

Dans son rapport intérimaire, le Vice-président a conclu que la conduite du membre de la GRC était doublement répréhensible. D'une part, il avait procédé à la saisie d'un bateau et d'une remorque sans mandat. D'autre part, il s'était fâché, avait menacé le plaignant d'arrestation et était resté sur une propriété privée alors que le plaignant lui avait demandé de quitter les lieux. En outre, le supérieur avait commis une faute en ne s'opposant pas à cette saisie illégale.

Le Commissaire de la GRC a pleinement souscrit aux conclusions et aux recommandations de la Commission. Plus précisément, le Commissaire était d'accord pour qu'on fournisse au membre de la GRC et au supérieur des directives opérationnelles concernant les exigences liées au mandat de perquisition avant la saisie d'un bien et qu'ils présentent des excuses au plaignant.

Le Commissaire de la GRC a également souscrit à la conclusion du Vice-président selon laquelle le membre de la GRC s'était mal conduit à l'égard du plaignant et il a accepté la recommandation du Vice-président demandant de fournir au membre de la GRC des directives opérationnelles concernant ses compétences en communication et en intervention.

CONFLITS D'INTÉRÊTS

De l'avis de la Commission, les conflits d'intérêts dans le contexte des pratiques policières ne sont pas une notion claire. Étant donné que les membres de la GRC vivent dans les collectivités où ils assurent le maintien de l'ordre, il est fort possible que des conflits d'intérêts se présentent dans le cadre de leur travail.

En vertu de la *Loi sur la GRC*, tout membre de la GRC doit « éviter tout conflit d'intérêts réel, apparent ou possible ». Les cas suivants illustrent les conflits d'intérêts susceptibles de se produire.

ENQUÊTE SUR UNE PLAINTE DU PUBLIC

Un homme s'est plaint, entre autres, que la GRC n'avait pas mené une enquête criminelle adéquate et impartiale sur des allégations selon lesquelles son fils avait agressé une femme. Des accusations de voies de fait avaient été portées contre le fils du plaignant, mais la Couronne les a retirées avant le procès.

Il y a eu une enquête sur la plainte du public mettant en doute l'impartialité de l'enquête criminelle de la GRC. Simultanément, l'enquêteur de la GRC chargé de la plainte du public et les policiers qui faisaient l'objet de la plainte ont repris l'enquête criminelle sur les voies de fait présumées.

Les policiers qui faisaient l'objet de la plainte ont recommandé au procureur de la Couronne de porter à nouveau des accusations. Le procureur a refusé, invoquant l'absence de preuves. Par la suite, la GRC a terminé son enquête sur la plainte du public et conclu que la plupart des allégations du plaignant n'étaient pas fondées. Elle a toutefois reconnu que la déclaration de la victime présumée, recueillie par l'enquêteur principal, aurait pu être plus détaillée.

Dans son rapport intérimaire, le Vice-président a conclu que la GRC avait mené une enquête criminelle inadéquate et inappropriée sur les allégations de voies de fait. Il a également conclu que la participation des deux membres de la GRC à la nouvelle enquête sur les voies de fait présumées, durant l'enquête sur la plainte du public, constituait un grave conflit d'intérêts.

Le Vice-président a recommandé notamment qu'on rappelle aux membres de la GRC leur obligation d'éviter les conflits d'intérêts.

Le Commissaire de la GRC a convenu que l'enquête criminelle initiale était inadéquate, mais à son avis, la participation des membres de la GRC à la nouvelle enquête ne constituait pas un conflit d'intérêts. À cet égard, il craignait que le dépôt d'une plainte du public contre un membre de la GRC ne puisse être utilisé pour empêcher ce membre de poursuivre une enquête criminelle.

La préoccupation du Commissaire semble raisonnable, mais ne s'applique pas aux faits de l'espèce, car l'enquête criminelle initiale a été réalisée avant le dépôt de la plainte du public. Le conflit d'intérêts est survenu lorsque les deux membres de la GRC ont réenquêté sur l'infraction criminelle présumée alors qu'une enquête était en cours sur une plainte du public mettant en doute la qualité de l'enquête criminelle qu'ils avaient menée. Ils avaient alors directement intérêt à ce que les accusations originales soient à nouveau portées et, en conséquence, ils n'auraient pas dû participer à la nouvelle enquête sur cette plainte de voies de fait.

La Commission n'a pas l'intention d'approuver les plaintes déposées qui auraient en fait pour motif d'écarter un membre de la GRC d'une enquête criminelle, mais ce n'était pas le cas ici. Le Vice-président demeure convaincu qu'il s'agissait en l'espèce d'un grave conflit d'intérêts.

ENQUÊTE SUR UNE PLAINTE DU PUBLIC

Le plaignant a allégué notamment qu'on avait eu inutilement recours à la force lors de son arrestation. Le supérieur immédiat du policier concerné a mené l'enquête sur la plainte et, par la suite, la GRC a informé le plaignant qu'il n'y avait aucune preuve de recours abusif ou inadéquat à la force non plus que d'abus de pouvoir ou de harcèlement.

Dans son rapport intérimaire, le Vice-président a conclu à l'absence de motifs raisonnables pour l'arrestation du plaignant. Dès lors, le membre de la GRC avait eu inutilement recours à la force. Le Vice-président a en outre fait observer que la relation hiérarchique directe entre le membre de la GRC en cause et l'enquêteur donnait lieu à un conflit d'intérêts.

Dans son avis, le Commissaire de la GRC a convenu que le membre en cause n'avait aucune raison d'arrêter le plaignant et que dès lors, le recours à la force était abusif. Le Commissaire a également pris note du commentaire sur le conflit d'intérêts apparent et il a indiqué qu'il demanderait aux autorités compétentes de faire en sorte que le guide national des enquêtes internes soit révisé et mis à jour afin d'aborder plus clairement ces questions.

L'affaire fait ressortir les conséquences des conflits d'intérêts. L'enquêteur a enquêté sur la plainte du public et justifié les actes du membre de la GRC. Cependant, le Vice-président et le Commissaire de la GRC étaient tous deux en désaccord avec l'enquête de la GRC. Rien ne donne à penser que l'enquêteur a agi de mauvaise foi, mais même avec les meilleures intentions du monde, dans les situations de conflit d'intérêts, l'atteinte à l'objectivité peut être subtile. C'est pourquoi il faut éviter scrupuleusement ce genre de situations.

Par le passé, la Commission a rencontré plusieurs cas où des membres de la GRC avaient assumé leurs fonctions alors qu'ils étaient en conflit d'intérêts. Nous avons vu des membres de la GRC effectuer des enquêtes criminelles contre des suspects qui avaient déjà intenté des poursuites judiciaires contre un des membres – bien évidemment, ces suspects se sont plaints de ne pas avoir été traités équitablement. Le membre de la GRC, dans un cas semblable, de même que ses supérieurs, n'ont pas relevé de conflit d'intérêts. Comme les membres de la GRC ferment régulièrement les yeux sur les conflits d'intérêts ou les passent sous silence, la Commission a recommandé à maintes reprises que le Commissaire de la GRC examine la question en détail et donne des directives claires à ses membres. Cette recommandation n'a jamais été appliquée.

PAR LE PASSÉ, LA COMMISSION A RENCONTRÉ PLUSIEURS CAS OÙ DES MEMBRES DE LA GRC AVAIENT ASSUMÉ LEURS FONCTIONS ALORS QU'ILS ÉTAIENT EN CONFLIT D'INTÉRÊTS.

La Commission demeure convaincue que les membres de la GRC ont besoin d'un exposé de principes détaillé leur expliquant la portée des conflits d'intérêts, et qu'ils ont droit à un tel exposé. Ils seraient ainsi mieux en mesure de reconnaître les situations de conflit d'intérêts et de les éviter. Le Commissaire de la GRC a décidé, par suite de cette affaire, d'ordonner l'examen et la mise à jour du guide national des enquêtes internes afin d'aborder la question des conflits d'intérêts en cas d'enquête sur une plainte du public. Il s'agit là d'un premier pas dans la bonne direction, mais le Commissaire doit accorder plus d'attention à cette question importante.

DÉTENTION AUX FINS D'ENQUÊTE

La Commission a examiné récemment une plainte qui a soulevé plusieurs questions concernant le pouvoir de la police de détenir des personnes sur la base de simples soupçons. Dans les faits de l'espèce, la police soupçonnait le plaignant d'avoir commis une agression sexuelle. Comme les policiers n'avaient pas de motifs suffisants, ils ne l'ont pas arrêté. En fait, ils lui ont dit qu'il était soupçonné et lui ont demandé de les accompagner au poste de police où ils l'ont interrogé pendant près de trois heures.

Comme le concept de détention aux fins d'enquête est relativement nouveau, l'Unité des services juridiques de la Commission a été chargée d'analyser la question et de préparer un mémoire portant sur les paramètres juridiques de ces détentions. Ce mémoire a été annexé au rapport final de la Présidente sur la plainte. En gros, le mémoire appuie la conclusion selon laquelle les mesures prises par la police avaient outrepassé les pouvoirs dont jouissent les agents de police en vertu de la common law.

En règle générale, la police n'a pas le pouvoir de détenir des suspects à des seules fins d'enquête si elle n'a pas de motifs raisonnables et probables de croire qu'ils ont commis une infraction. Il existe une exception : la doctrine de la common law concernant la détention aux fins d'enquête, qui habilite la police à détenir une personne lorsqu'elle a des motifs précis. L'expression « motifs précis » désigne « la présence de plusieurs faits objectifs et distincts » qui constituent des soupçons raisonnables de la part du membre quant à la participation de la personne à un crime.

EN RÈGLE GÉNÉRALE, LA POLICE N'A PAS LE POUVOIR DE DÉTENIR DES SUSPECTS À DES SEULES FINS D'ENQUÊTE SI ELLE N'A PAS DE MOTIFS RAISONNABLES ET PROBABLES DE CROIRE QU'ILS ONT COMMIS UNE INFRACTION.

Le motif précis se situe entre le simple pressentiment et le motif raisonnable et probable. Comme les détentions à des fins d'enquête constituent une exception à la règle établie selon laquelle la police n'a pas le pouvoir de détenir quiconque à des fins d'enquête, il importe que ce pouvoir soit utilisé judicieusement si l'on veut éviter une violation des libertés et des droits fondamentaux. Le mémoire de la Commission examine la jurisprudence afin de déterminer les limites de la détention aux fins d'enquête.

En réponse à cette plainte, la GRC a affirmé qu'en l'espèce, comme les membres en cause avaient un motif précis, ils avaient le droit de détenir le plaignant. Cependant, dans son mémoire, la Commission a mis en lumière d'autres limites aux pouvoirs discrétionnaires applicables à une détention aux fins d'enquête. Par exemple, la durée d'une enquête valable ne peut dépasser plusieurs heures. Ensuite, pour ce qui est de la proximité, la police n'a généralement pas le droit d'emmener un détenu dans un autre lieu. Or, la police n'a pas respecté ces deux limites dans le cadre de cette plainte.

Par ailleurs, le mémoire conclut également que durant une détention à des fins d'enquête, la police n'est autorisée à effectuer une fouille que pour trouver des armes. En revanche, on n'a pas encore tranché la question de savoir si le détenu a droit à un avocat en cas de détention aux fins d'enquête.

Comme la Cour suprême du Canada n'a pas encore étudié de façon détaillée le concept de détention à des fins d'enquête, il faut attendre sa décision avant de procéder au règlement final de ces questions litigieuses.

La Commission espère que son mémoire juridique suscitera un débat avec la GRC sur cet important sujet. Le mémoire intégral, rédigé par Lesley McCoy, avocate de la Commission, a été publié dans le *Criminal Law Quarterly*[1] d'octobre 2002 et sera bientôt affiché dans le site Web de la Commission.

LA COMMISSION ET LA GRC : DIVERGENCES D'OPINIONS

Il arrive que la réponse du Commissaire de la GRC aux conclusions et recommandations de la Commission révèle les divergences qui subsistent parfois entre le point de vue de la police et celui des citoyens. Les cas suivants illustrent ce point.

CONDUITE INUTILE ET INJUSTIFIÉE

Le plaignant, un homme d'affaires local, et un ami conduisaient leur moto au centre-ville lorsqu'ils se sont rangés sur le côté et ont fait marche arrière pour se garer afin de laisser passer ce qu'ils croyaient être un véhicule d'urgence. En fait, le véhicule en question était une voiture de la GRC. Le membre de la GRC dans la voiture s'est arrêté et a demandé aux motocyclistes de présenter leur permis et leur immatriculation.

Alors que le membre vérifiait les papiers des motocyclistes, un autre membre de la GRC, stationné à proximité, s'est approché et a dressé une contravention de stationnement pour infraction à un règlement municipal interdisant de se stationner en faisant marche arrière.

Le plaignant a affirmé que la GRC l'avait harcelé parce qu'il conduisait une Harley-Davidson. La contravention était au nombre de toute une série d'incidents qui, selon lui, constituaient du harcèlement.

Le Vice-président a conclu dans le rapport intérimaire que le fait de donner une contravention de stationnement pour être entré en marche arrière dans une place de stationnement dans ces circonstances représentait une conduite oppressive.

Le Commissaire de la GRC, dans son avis, n'était pas d'accord; à ses yeux, l'intervention du membre de la GRC qui avait dressé la contravention n'était pas une conduite oppressive.

[1] [2002] 46 Crim. L.Q. 319.

Le Commissaire n'était pas non plus d'avis que la conduite était inappropriée. Il a expliqué qu'il semblait que la loi autorisait une contravention et que la police pouvait user dans ce cas de son pouvoir discrétionnaire. Si ce que le membre de la GRC a fait constituait une pratique courante dans la collectivité et entièrement conforme à la loi, dans ce cas, les actes du membre de la GRC étaient conformes à la politique locale et ne pouvaient être considérés comme une conduite oppressive.

Par suite de l'avis du Commissaire, la Présidente et le Commissaire de la GRC se sont rencontrés et ont notamment discuté de cette affaire. Le Commissaire n'était pas d'accord avec le terme « oppressive » pour qualifier cette conduite. La Présidente a admis dans son rapport final que les termes « inutile » et « injustifiée » décrivaient mieux l'intervention du policier.

Cependant, la Présidente ne voit pas comment le Commissaire peut justifier l'intervention du policier, et son point de vue lui paraît inacceptable.

RECOURS ABUSIF À LA FORCE

Deux policiers se sont rendus au domicile d'un homme soupçonné d'avoir conduit en état d'ébriété. À leur arrivée, les policiers se sont approchés du suspect à l'extérieur de sa résidence et ont demandé à lui parler. Le suspect a refusé et s'est réfugié dans la maison où il vit avec ses parents âgés. Le père du suspect est sorti et les policiers l'ont informé qu'ils souhaitaient parler à son fils. Les membres de la GRC étaient alors trois, un collègue étant arrivé sur les lieux dans l'intervalle. Ils ont suivi le père du suspect sur la galerie arrière de la résidence, où il a appelé son fils.

Pour des raisons inconnues, les membres de la GRC ont essayé de retenir le père à l'aide de la technique de contrôle par l'encolure. Le suspect et sa mère ont entendu le vacarme et sont venus à la rescousse du père, qui était parvenu à se libérer. Entre-temps, trois autres policiers étaient arrivés en renfort et avaient pénétré sur la galerie arrière. Les six membres de la GRC ont alors essayé d'arrêter le fils, après quoi la mère et le père ont à maintes reprises demandé des explications, que les membres ont systématiquement refusé de donner. Ces derniers ont menacé les parents de les arrêter pour entrave. Enfin, ils ont eu recours à la force contre les trois membres de la famille, et le père et le fils ont été arrêtés.

La mère a déposé une plainte auprès de la Commission affirmant, entre autres, que les policiers avaient eu recours abusivement à la force et avaient adopté une conduite répréhensible à l'égard de sa famille.

La Présidente a conclu dans son rapport intérimaire que le zèle excessif des membres de la GRC et le manque de communication tout au long de l'intervention étaient à l'origine de cet incident traumatisant. Malgré les demandes d'information répétées de la plaignante et de son mari, aucun des six policiers présents n'a répondu de manière à désamorcer la situation. Les membres de la GRC ont préféré utiliser la force contre des personnes âgées et leur fils, alors que la situation ne le justifiait pas. La Présidente a recommandé que l'on rappelle aux policiers l'importance d'une bonne communication avec les clients, que les policiers fassent des démarches auprès de la plaignante afin de se réconcilier avec elle et sa famille et qu'ils présentent des excuses pour leur recours abusif à la force.

Le Commissaire de la GRC a rejeté la conclusion de la Présidente, laissant entendre que même si les membres étaient en partie responsables de l'absence de communication efficace, le niveau élevé d'agressivité de la famille avait empêché un échange productif. En tirant une telle conclusion, le Commissaire n'a pas admis que le manque de communication adéquate des membres de la GRC avait créé une atmosphère de tension et d'hostilité. Le Commissaire n'a pas non plus mentionné les lignes directrices de la GRC sur la résolution de problèmes. Ces lignes directrices, qui sont reconnues à l'échelle mondiale, exigent des policiers qu'ils communiquent efficacement et essaient d'emblée de désamorcer les situations conflictuelles au lieu d'avoir recours à la force physique. La Présidente affirme que les preuves montrent clairement que les membres ont eu recours à la force sans envisager d'autres moyens raisonnables de régler ce qui aurait pu être un cas banal.

PRÉPARATION DE RAPPORTS D'ENQUÊTE

Le plaignant, ancien membre de la GRC, avait fait l'objet d'une enquête criminelle. Il a allégué que l'enquêteur de la GRC qui avait mené l'enquête criminelle avait consigné de faux renseignements dans ses rapports d'enquête.

Dans son rapport intérimaire, la Présidente a conclu que l'enquêteur de la GRC avait omis de recueillir plusieurs éléments de preuve disponibles et que certains renseignements consignés dans les rapports d'enquête étaient « faux, trompeurs et inexacts ». Elle a recommandé que l'enquêteur reçoive des directives de ses supérieurs lui rappelant qu'il est tenu de préparer des rapports d'enquête complets ainsi que de prendre sur-le-champ des notes précises. Elle a également recommandé que la GRC mène une enquête en vertu du *Code de déontologie* afin de déterminer si l'enquêteur de la GRC a enfreint l'article sur l'obligation du membre de la GRC de ne pas « sciemment ou volontairement faire une déclaration ou un rapport faux, trompeur ou inexact à un membre qui lui est supérieur en grade ou qui a autorité sur lui, relativement à une enquête ».

En réponse au rapport intérimaire, le Commissaire de la GRC a soulevé le fait que la plainte résultait d'une enquête criminelle menée en 1992. Il a ajouté que le plaignant avait attendu cinq ans avant de porter plainte et que ce délai avait « causé un impact » sur son « traitement » de la conclusion et des recommandations de la Présidente. Par ailleurs, d'une part, le Commissaire a rejeté catégoriquement la conclusion en disant qu'elle était « superflue », que les commentaires étaient « désobligeants » et qu'elle renfermait des accusations de « faux, trompeurs et inexacts », en ajoutant que la conclusion et les recommandations étaient « trop catégoriques et sévères, sans motifs évidents et présentées beaucoup trop tard ». D'autre part, le Commissaire a affirmé qu'il n'était pas « entièrement en désaccord avec l'essence de la conclusion et des recommandations ».

Dans son rapport final, la Présidente a indiqué au Commissaire qu'il avait commis une erreur de fait. En effet, le plaignant avait porté plainte à peine quatre mois après son congédiement. La Présidente a également conclu que les membres de la GRC avaient l'obligation de respecter le *Code de déontologie* et que, par conséquent, l'enquêteur de la GRC devait s'assurer que l'information contenue dans ses rapports était complète et exacte avant de la soumettre à son superviseur.

Pour ce qui est des recommandations, la Présidente était préoccupée par le raisonnement du Commissaire. Dans les rapports antérieurs, le Commissaire a reconnu l'importance pour les membres de la GRC de prendre des notes précises et le plus rapidement possible. Ce cas n'est en rien différent. Le policier aurait dû recevoir des directives concernant les enquêtes approfondies et la prise de notes. Malheureusement, et à la lumière d'une erreur de fait, le Commissaire n'a pas condamné une conduite inappropriée.

POST-SCRIPTUM

On constate à la lecture du présent rapport que le Commissaire et moi-même ne sommes pas toujours d'accord. Il ne peut en être autrement. Cela étant dit, je tiens à remercier M. Zaccardelli, commissaire de la GRC, pour le temps et les efforts qu'il a consacrés en vue d'offrir des solutions utiles permettant de mieux comprendre les difficultés inhérentes aux pratiques policières. Il est souvent allé plus loin que la *Loi sur la GRC* ne l'exigeait, au bénéfice de la population canadienne.

Comment joindre la Commission

Administration centrale

ADRESSE POSTALE

Commission des plaintes du public contre la GRC
C. P. 3423, succursale D
Ottawa (Ontario) K1P 6L4

TÉLÉPHONE ET TÉLÉCOPIEUR

Renseignements généraux	(613) 952-1471
Numéro sans frais	1 800 267-6637 (bilingue)
Plaintes (numéro sans frais)	1 800 665-6878 (bilingue)
Télécopieur	(613) 952-8045

Bureau de la région de l'Ouest

ADRESSE POSTALE

Commission des plaintes du public contre la GRC
7337 137th Street, Suite 102
Surrey (Colombie-Britannique) V3W 1A4

TÉLÉPHONE ET TÉLÉCOPIEUR

Renseignements généraux	(604) 501-4080
	(604) 501-4091
Plaintes (numéro sans frais)	1 800 665-6878 (bilingue)
Télécopieur	(604) 501-4095

Site Web

www.cpc-cpp.gc.ca

Les principaux rapports de la Commission sont accessibles dans le site Web.